

RAPPORTAGE IKEA

Informatiekundige kosten efficiency analyse juni 2014

Opgesteld door	VNG/KING
Datum	8 juli 2014
Versie	0.9

Inhoud

Inhoud

Management Samenvatting	4
1 Aanpak	6
2 Bevindingen Kosten	11
3 Conclusies Efficiency	35
4 Nadere aandachtspunten	39

Management Samenvatting

Inleiding

In het voorjaar van 2013 is door KING een expertschatting van de kosten voor de informatiekundige ondersteuning in het sociaal domein opgesteld. Deze expertschatting heeft beoogd een kostenplaatje te voorzien op landelijk niveau. Vanuit het project Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) is de behoefte geformuleerd om de expertschatting te actualiseren en uit te breiden met de nieuw opgedane inzichten in het VISD traject, onder andere met een onderverdeling naar de diverse ontwikkelde archetypen. Dit heeft tot het IKEA onderzoek geleid. IKEA staat voor Informatiekundige Kosten Efficiency Analyse en is onderdeel van het deelproject VISD PVE (Programma van Eisen).

Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor het IKEA onderzoek is het verschaffen van inzicht in de kosten voor ICT ondersteuning van de onderkende archetypen op basis van de in april 2014 onderkende ICT componenten. De 25 benodigde informatiekundige componenten zijn geïnventariseerd op basis van de kennis en expertise binnen KING en vormt tezamen met de kosteninschatting van 2013 het kostenmodel van IKEA. De validatie van dit kostenmodel is tot stand gekomen op basis van de inzichten van gemeenten. Het IKEA onderzoeksteam heeft hiertoe uitgebreid gesproken met een aantal van de 'Living Lab' gemeenten (gemeenten die pilots uitvoeren op het gebied van de decentralisaties in het sociale domein, en over het algemeen in de ontwikkeling op dit gebied vooruitlopen op de rest van Nederland) en met een aantal andere gemeenten en samenwerkingsverbanden¹.

Conclusies

De conclusies laten duidelijke verschillen zien in de kosten van ICT ondersteuning per archetype. Hierbij moeten wij ons realiseren dat gemeenten situationeel bepaald individueel een keuze zullen maken voor een mengvorm van deze archetypen en de (gedeeltelijke) aanvullende informatiekundige ondersteuning die hier logischerwijs bij past. Uitgaande van de volledige informatiekundige ondersteuningsbehoefte per archetype is het onderzoeksteam tot onderstaande kosteninschatting gekomen.

	Investeringskosten				Structurele kosten		
	groot	midden	klein		groot	midden	klein
Transitieproof	42.000	30.000	52.000		3.700	3.100	6.600
Geclusterd integraal	1.943.000	1.255.000	919.000		419.000	265.000	154.000
Geclusterd integraal Elders	841.500	630.500	502.000		128.000	62.000	39.000
Integraal in 2e instantie	1.436.000	930.000	739.000		303.000	200.000	109.000
Totaal Integraal	1.943.000	1.248.000	911.000		396.000	238.000	149.000

Tabel: investeringen en structurele (jaarlijks) kosten voor informatiekundige componenten, per gemeente in €'s, voor de verschillende archetypen

De zoektocht naar de mogelijke efficiency voordelen laat zien dat het realiseren van efficiency in de kern wordt bepaald door de bereidheid tot het uniformeren van

¹ Zie pagina 7 voor een overzicht van de deelnemende gemeenten.

processen. Daarmee ontstaan mogelijkheden tot het hergebruik van bestaande oplossingen, met name voor het beschikbaar stellen van elektronische formulieren, het stimuleren van de zelfredzaamheid en het inzetten van een triagesysteem. Voor zover oplossingen nog niet beschikbaar zijn kan een efficiencyvoordeel bereikt worden door deze gemeenschappelijk in te kopen. De kansen voor gemeenschappelijke inkoop manifesteren zich in ondersteuning van de financiële afhandeling, het matchen van vraag en aanbod en het realiseren van formulieren. Deze gemeenschappelijkheid kan ook de vorm krijgen van centrale ontwikkeling van generieke voorzieningen. Veel gemeenten zoeken de samenwerking in de uitvoerende taken. Deze samenwerking reduceert de kwantitatieve vraag naar ICT ondersteuning en levert daarmee aantoonbaar een bijdrage aan de kostenefficiëntie. De mate waarin investeringen in ICT ondersteuning een bijdrage leveren aan de kostenreductie van de uitvoerende taken valt buiten de scope van het IKEA onderzoek. Voor zover hierover bevindingen zijn gedaan kunt u deze teruglezen in hoofdstuk 3.

Aanbevelingen

De inzichten die zijn ontstaan naar aanleiding van het IKEA onderzoek zijn waardevol voor en bieden houvast aan gemeenten. Gemeenten hebben tijdens de validatie aangegeven deze inzichten te willen toepassen op hun individuele situatie en door te vertalen in de begroting voor 2015 en verder. Het toepassen van de onderzoeksresultaten vereist voor een individuele gemeente wel nog interpretatie en handwerk. Interpretatie omdat de ontwikkeling in archetype en beelden bij de ICT componenten die hieraan ondersteuning bieden, maar ook de gemeentelijke ontwikkelingen niet hebben stilgestaan tijdens het onderzoek. Het handwerk zal vooral neerkomen op de lokale situatie in kaart te brengen en de individuele componenten en bijbehorende kosten te bepalen. Het verdient aanbeveling om de onderzoeksresultaten te actualiseren en aan gemeenten aan te bieden in een parametrizeerbare vorm, zodat zij zelf een invulbare tool in handen hebben. In het verlengde hiervan kunnen de kosten en baten van concrete kansen op samenwerking verder worden uitgewerkt.

Disclaimer

Deze analyse is gebaseerd op de eerste beelden van de functionele vraag zoals beschreven in het PVE. Om de voorspellende waarde van deze analyse in een volgende versie te verhogen is het advies om de inmiddels gerealiseerde verdieping van de functionele vraag nader uit te werken.

De voorspelbaarheid van deze analyse wordt bepaald door de volwassenheid en mate van uitwerking van het VISD traject.

Dankwoord

Dit rapport is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met gemeenten. Hierbij willen wij onze dank uitspreken aan alle medewerkers van deze gemeenten die de tijd en de inspanning geleverd hebben om hun beelden, aanpak en informatie met ons te delen. Zonder hun bijdrage had deze rapportage niet tot stand kunnen komen.

1 Aanpak

Inleiding

In het voorjaar van 2013 is door KING een expertschatting van de kosten voor de informatiekundige ondersteuning in het sociaal domein opgesteld². Deze expertschatting heeft beoogd een kostenplaatje te voorzien op landelijk niveau. Vanuit het project Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) is de behoefte geformuleerd om de expertschatting te actualiseren en uit te breiden met de nieuw opgedane inzichten in het VISD traject, onder andere met een onderverdeling naar de diverse ontwikkelde archetypen. Dit heeft tot het IKEA onderzoek geleid. IKEA staat voor Informatiekundige Kosten Efficiency Analyse en is onderdeel van het deelproject VISD PVE (Programma van Eisen).

Het IKEA onderzoek

IKEA staat voor Informatiekundige Kosten Efficiency Analyse. Het onderzoek is zo afgebakend dat een analyse wordt gegeven van de kosten van informatiekundige ondersteuning van het sociaal domein, in voorbereiding op de aanstaande decentralisaties. Om tot een kostenschatting te komen, is gebruik gemaakt van een aantal kennisbronnen:

- De expertschatting van 2013 heeft op een aantal terreinen inschattingen gegeven van kostencomponenten, die in de voorliggende analyse getoetst en gebruikt zijn.
- Het VISD programma van KING heeft voorzien in de kaderstelling voor wat betreft archetypen en de VISD architectuurplaat van functionaliteiten.
- Het IKEA onderzoeksteam heeft de functionaliteiten uit de architectuurplaat vertaald naar informatiekundige componenten en deze binnen KING gevalideerd. Op basis van de uitwerking van functionaliteiten per archetype zijn de informatiekundige componenten per archetype als 'boodschappenlijst' opgesteld en, waar mogelijk, een eerste kosteninschatting.
- Het IKEA onderzoeksteam heeft gesproken met een aantal van de 'Living Lab' gemeenten: gemeenten die pilots uitvoeren op het gebied van de decentralisaties in het sociale domein, en over het algemeen in de ontwikkeling op dit gebied vooruitlopen op de rest van Nederland.
- Het IKEA onderzoeksteam heeft daarnaast gesproken met een aantal andere gemeenten en samenwerkingsverbanden om de bevindingen op het gebied van keuzes, behoeftes, kosten en efficiency te toetsen en aan te vullen. Daarin heeft het team gestreefd naar representativiteit door zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten, en verschillende vormen van samenwerkingsverbanden te spreken, verspreid over Nederland.³

Het onderzoeksteam is met de gemeenten, zowel de Living Labs als de 'reguliere' gemeenten, in gesprek gegaan op basis van een lijst met 25 informatiekundige componenten (zie hoofdstuk 2). In gesprek met een gemeente⁴ is telkens een aantal van deze componenten besproken, waarover de betreffende gemeente relevante kennis

² Niet gepubliceerd: Bijlage 9.5 van de VISD rapportage 2013.

³ Zie volgend kader voor een weergave van de gesproken partijen.

⁴ of ook wel met een samenwerkingsverband, een gemeenschappelijke dienst, of een groep gemeenten.

bezit. Soms waren dat er maar één of twee, soms waren dat er 23. Door in totaal 10 gesprekken gevoerd te hebben (zie kader), heeft het onderzoeksteam op elk van de componenten in elk geval met verschillende gemeenten van gedachten gewisseld, en ernaar gestreefd voor elke component ten minste vijf antwoorden te verzamelen.⁵

Partijen die voor het IKEA onderzoek zijn bevroegd:

Gemeente Leeuwarden	Living Lab
Gemeente Utrecht	Living Lab
Gemeente Zaanstad	Living Lab
Gemeente Haarlemmermeer	
Gemeente Diemen	werkt samen met Uithoorn, Ouder Amstel en De Ronde Venen
Dienst Dommelvallei	Uitvoeringsdienst, gesproken samen met de gemeenten Geldrop-Mierlo, Son & Breugel, Nuenen, Waalre
Gemeente Gouda	Zit in een samenwerkingsverband (Midden Holland) met 9 (straks 5) gemeenten: Boskoop, Waddinxveen, Bodegraven-Reeuwijk, Zuidplas, Ouderkerk, Vlist, Bergambacht, Schoonhoven, Nederlek
SoZa Noardwest Fryslan	Uitvoeringsdienst die 8 gemeenten bedient: Het Bildt, Ferweradiel, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel, Menameradiel, Terschelling en Vlieland
Gemeente Schiedam	werkt samen met Vlaardingen en Maassluis
Gemeente Sudwest Fryslan	recent bestuurlijk gefuseerde gemeente

De uitkomsten van deze gesprekken zijn verwerkt in een kostenmodel dat een inschatting geeft van de kosten van de 25 geïdentificeerde componenten, met een variatie voor grote (> 100.000 inwoners), middelgrote en kleine (> 30.000 inwoners) gemeenten. Dit model wordt in het tweede hoofdstuk verder uitgewerkt en toegelicht.

Kaders en uitgangspunten

Voor een kosten efficiency analyse is het van belang om van te voren kaders vast te stellen om daarmee de uitgangspunten en reikwijdte van het onderzoek te bepalen. Daarnaast is het voor een dergelijke analyse van belang om met een aantal aannames te werken, om daarmee de veelheid en complexiteit van de praktijk te modelleren.

1. **Uitgangssituatie:** op papier is er al veel ingericht voor de informatievoorziening van een gemeente, in de praktijk zit de functionaliteit op dit moment nog in verschillende systemen (en deels nog op papier). Veranderingen moeten daardoor per proces worden ingericht. Daarbij is zaakgericht werken een eis, maar dat is nog lang geen vanzelfsprekendheid voor een substantieel deel van de gemeenten.
Deze analyse gaat er vanuit dat middelgrote en grote gemeenten een generiek zaakstelsel hebben ingericht dat nog slechts geconfigureerd dient te worden

⁵ Dit is gelukt voor 17 componenten, voor nog eens 6 componenten zijn ten minste 3 antwoorden verzameld.

- voor specifieke taken binnen het sociaal maatschappelijk domein en dat kleine gemeenten over zaakfunctionaliteit beschikken in verschillende taakspecifieke applicaties. Kosten voor aanschaf en inrichting van het generieke zaaksysteem zijn niet meegerekend⁶.
2. De analyse zal in de berekening geen rekening houden met rentepercentages, niet-verrekenbare btw en berekeningen van netto-contante waarde. Daarmee is deze analyse niet een volledig uitgewerkte Business Case.
 3. De analyse maakt de incidentele aanschaf- en implementatiekosten en de structurele beheerkosten inzichtelijk binnen de scope van de schatting.
 4. De analyse beziet kosten vanuit een investeringsperspectief: kosten worden meegenomen als er vanuit de gemeente gezien additionele kosten moeten worden gemaakt, intern of extern. Daarbij worden interne kostentoerekeningen niet beschouwd. Kosten voor interne capaciteit zijn meegerekend voor zover de activiteiten niet binnen de basis-verantwoordelijkheid van de functionarissen valt.⁷
 5. De analyse is beperkt tot de ondersteunende informatiekundige componenten ten behoeve van de decentralisaties in het sociaal domein. De kosten van de implementatie en uitvoering van de drie decentralisaties, en daarmee ook de voordelen voor de uitvoering, zijn buiten scope. Deze taken komen naar de gemeenten, de aanname is dat deze taken volledig vanuit ICT ondersteund worden.
 6. De genoemde kosten in deze analyse zijn in aanvulling op de reeds te maken en geschatte kosten in het kader van iNUP⁸. De basis is dus op orde en de analyse gaat er onder andere vanuit dat de basisregistraties zijn gerealiseerd, evenals de ontsluiting van de basisregistraties met de stelselvoorzieningen Digilevering, Digikoppeling⁹ en Digimelding. Kosten hiervoor zijn niet meegenomen als invoeringskosten voor de informatiekundige ondersteuning: Uit de gesprekken met bevraagde gemeenten blijkt dat de “basis op orde” nog grotendeels niet is gerealiseerd, er moeten nog wel degelijk kosten gemaakt worden om dit te realiseren. Het beeld komt overigens naar voren dat voor het archetype ‘transitieproof’, waarop veel gemeenten zich richten voor 1 januari 2014, de “basis op orde” niet randvoorwaardelijk is.
 7. Deze kosten efficiency analyse maakt de kosten voor gemeenten inzichtelijk en kent een beperktere scope dan een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA). IKEA gaat uit van het gegeven dat de decentralisaties in het sociaal domein plaats gaan vinden, doet geen uitspraak over financieringsvraagstukken en beperkt zich tot de gemeentelijke kosten van realisatie van de ondersteunende informatiekundige voorzieningen en het beheer daarvan.
 8. Wat betreft de externe informatievoorziening wordt uitgegaan van het volgende: partijen die primair onderdeel uitmaken van een keten gaan over tot het realiseren van knooppunten voor gegevensuitwisseling waarop externe partijen, waaronder gemeenten, kunnen aansluiten (analoog aan de knooppunten van

⁶ Deze aanname wordt gesteund door bevindingen bij de bevraagde gemeenten. Zaaksystemen zijn over het algemeen aanwezig en in gebruik op domeinniveau. Daarnaast zullen we later terugkomen op de bevinding dat ook veel grote gemeenten niet werken met een integraal zaaksysteem, maar verschillende zaaksystemen operationeel hebben in verschillende domeinen.

⁷ Bijvoorbeeld: bouw van formulieren: wordt meegerekend. Aanpassen van formulieren voor jaarlijks terugkerende wetswijzigingen: niet meegerekend (standaard taak).

⁸ Nationaal UitvoeringsProgramma Dienstverlening en e-overheid “burger en bedrijf centraal”.

⁹ Impactanalyse Digikoppeling, Operatie NUP, KING, juni 2012.

BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen) en GUWA (Gegevensuitwisseling WMO en AWBZ)). Aanname is dat er drie knooppunten gaan komen (voor de domeinen W&I, VWS en JEUGD) voor landelijke ontsluiting van gegevens. Realisatie van deze knooppunten is buiten scope voor de Informatiekundige ondersteuning van de decentralisaties. Knooppunten bieden analoog aan BKWI minimaal een koppelvlak en een inkijscherm op dit koppelvlak. Ook de aansluiting op het gemeentelijke knooppunt is in dit onderzoek buiten scope.¹⁰

9. Voor een aantal kostencomponenten zijn standaard percentages¹¹ opgenomen, waar toepasselijk:
 - Aanschaffkosten bij licenties, voor het bepalen van de hierna volgende componenten: Vier maal de jaarlijkse licentiekosten.
 - Technische beheerkosten: jaarlijks 20% van de aanschaffkosten (of ontwikkelingskosten).
 - Contentbeheerkosten: jaarlijks 30% van de aanschaffkosten.
 - Implementatiekosten: waar een organisatorisch traject nodig is: 100% van de ontwikkel-/aanschaf- en inrichtingskosten. Deze aanname is onder andere gebaseerd op de analyses die achteraf zijn uitgevoerd op de invoering van de Wabo en DKD-2.^{12 13 14}
10. Voor capaciteitskosten is een standaardbedrag opgenomen: Externe capaciteit: € 1.000,- per werkdag.
11. Waar binnen een kostencomponent een onderdeel 'aanschaf' of 'licentie' vermeld is, zal vanzelfsprekend sprake zijn van externe kosten. Bij de kostenonderdelen 'inrichting' en 'beheer', is uitgegaan van capaciteitskosten. Er is daarbij geen onderscheid gemaakt tussen interne en externe capaciteit, onder de aanname dat de benodigde capaciteit boven formatie is en dus, indien intern uitgevoerd, extern vervangen moet worden.
12. Waar mogelijk en noodzakelijk zijn de kosten opgesplitst naar gemeentegrootte, als volgt:
 - Klein: minder dan 30.000 inwoners, 256 gemeenten, gemiddeld aantal inwoners 18.000),
 - Middelgroot: 30.000 tot 100.000 inwoners, 116 gemeenten, gemiddeld aantal inwoners 50.000) en
 - Groot: 100.000+, 28 gemeenten, gemiddeld aantal inwoners 214.000¹⁵.Bij het totaliseren van gegevens naar landelijk niveau is uitgegaan van 400 gemeenten.
13. Kosten voor privacy-aspecten en verantwoording daarover, in relatie tot het gebruik van gegevens, vallen buiten scope van deze analyse. Met betrekking tot informatiebeveiliging is de aanname gedaan dat de producten die worden aangeschaft veilig zijn. Eventuele overkoepelende informatiebeveiliging worden

¹⁰ Deze aannames hebben we niet kunnen valideren, omdat gemeenten onvoldoende zicht hebben in hun informatiebehoefte en het gebruik van dergelijke bronnen. Zie de toelichting bij 'Nadere aandachtspunten' aan het eind van dit rapport.

¹¹ Handreiking voor kosten-batenanalyse voor ICT projecten, ECORYS in opdracht van Ministerie van Economische Zaken, december 2007.

¹² Batenonderzoek Digitaal Klantdossier Fase 1, Deloitte Consulting, maart 2007.

¹³ Onderzoek status en ervaringen invoering Wabo, realisatie e-overheid in gemeenten, Telengy, oktober 2010.

¹⁴ Toelichting Voorstel Beheer gemeentelijk DKD producten en diensten vanaf 1-1- 2011, VNG, oktober 2010.

¹⁵ Aantallen inwoners op basis van gegevens uit 2011.

niet als specifieke kosten ten behoeve van de decentralisatie-ontwikkelingen gezien en blijven in dit onderzoek buiten scope.

14. In de bepaling van de kostenniveaus in deze analyse is er van uitgegaan dat de genoemde componenten worden ingezet. De alternatieve kosten, voor het niet-inzetten van een component zijn in deze analyse niet geschat.
15. In een aantal situaties, het duidelijkst in het archetype 'integraal elders' worden activiteiten en verantwoordelijkheden uitbesteed. Als daarbij ook de informatiekundige componenten worden uitbesteed, zijn de kosten voor die componenten in deze analyse *niet* meegenomen.¹⁶

¹⁶ We zullen zien dat dit principe het verschil in informatiekundige kosten tussen de archetypen 'integraal elders' en 'totaal integraal' verklaart. Ook zal later in deze analyse de zorg gedeeld worden over het 'verborgen' zijn van deze kosten.

2 Bevindingen Kosten

Opzet van het model

Het inschatten van de kosten voor informatiekundige aspecten die verband houden met de decentralisaties in het Sociaal Domein lijkt op het eerste gezicht een onmogelijke opgave. De vereisten zijn zó divers en de aanpak die de 403 gemeenten in Nederland kiezen of kunnen kiezen zó gevarieerd, dat er van een uniforme invulling geen sprake kan zijn. Daarbij komt nog dat elke gemeente anders is in omvang, demografische inrichting, specifieke behoeften van burgers en inrichting van het ICT landschap, zodat het schier onmogelijk lijkt om op de gestelde vraag een eenduidig antwoord te geven.

Toch heeft het onderzoeksteam IKEA getracht de vraag op een zinvolle manier te beantwoorden, door de volgende aanpak van het kostenmodel te kiezen:

Het model is zo opgezet dat op basis van de door het VISD programma vastgestelde vijf archetypen (zie volgende paragraaf) bepaald is – in samenwerking met het VISD programma en de regionale accountmanagers VISD – welke informatiekundige componenten er voor welke archetypen nodig zijn. Het resultaat van deze stap is een 'boodschappenlijst' voor elk van de archetypen, elk met een aantal van de benoemde 25 informatiekundige componenten.¹⁷

De tweede stap in het model is een onderscheid naar grote, middelgrote en kleine gemeenten, zodat de kosteninschatting (vereenvoudigd) naar omvang kan worden gespecificeerd.

In de derde stap is voor elk van de 25 informatiekundige componenten bepaald welke benodigdheden er zijn. Dit kan een 'standaard' opbouw zijn van:

- Aanschaf/licentie
- Inrichting
- Beheer

of een meer specifieke lijst van kosten-onderdelen.

De vierde stap is geweest om van elk van deze onderdelen het kostenplaatje te bepalen. In deze stap zijn we in gesprek gegaan met de gemeenten om eerdere schattingen te valideren en aan te passen, en om nieuwe gegevens te ontvangen.

Tot slot is met de ontvangen informatie het model helemaal ingevuld: de som van de kosten voor de verschillende onderdelen leidt tot een kostenbeeld voor elke informatiekundige component (25 stuks), en het 'boodschappenlijstje' geeft een optelling van de componenten per archetype, verdeeld naar groot – middelgroot - klein.

In de volgende paragraaf zal een korte toelichting worden gegeven op de archetypen. Deze definitie is voor het IKEA onderzoek als een gegeven beschouwd. In de daarop volgende paragraaf worden de informatiekundige componenten in detail beschreven,

¹⁷ Deze boodschappenlijst kan in samenhang gezien worden met de boodschappenlijst die met deelnemende gemeenten wordt opgesteld in de regionale werksessies VISD. Zie ook: www.visd.nl/sites/visd/files/Factsheet-Decentralisaties-Informatievoorziening-Sociaal-Domein-mei-2014.pdf.

samen met een weergave van de kosten en de specifieke informatie die ons door bevroagde gemeenten is verstrekt.

De archetypen

Elke gemeente heeft de keuze om de vervulling van haar verantwoordelijkheden in het sociaal domein op haar eigen manier in te vullen. Het ondersteuningsprogramma VISD van KING heeft met betrekking tot deze inrichtingskeuzes en de gevolgen daarvan voor het Programma van Eisen een model ontwikkeld op basis van 5 archetypen¹⁸. Een archetype is een model, een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Een model past nooit helemaal, er zijn altijd variaties binnen een model. Modellen zijn niet normatief: het ene model is niet beter of slechter dan het andere. In werkelijkheid zullen er per gemeente vele verschillende variaties en nuances van deze archetypen zijn. Mogelijk is zelfs dat er gemeenten zijn die zich in geen enkele van de vijf archetypen herkennen.

Omwillen van de bruikbaarheid is gekozen voor een duidelijk onderscheid tussen de typen. Ieder type heeft een of een aantal bepalende element(en) en/of een 'gemene deler'.

De basis van de archetypen is pragmatisch: in grote lijnen zijn ze in de praktijk waarneembaar. De invalshoek die gekozen is, is die van het huishouden met de (tijdelijke) ondersteuningsvraag. In dit document wordt volstaan met een beknopte weergave van de archetypen in de volgende tabel¹⁹:

Type	Doel	Wat	Waarom
Transitie-proof	<ul style="list-style-type: none"> - borgen van continuïteit van (tijdelijke) ondersteuning op huidig kwaliteitsniveau, en - minimaliseren van niet-financiële uitvoeringsrisico's 	<ul style="list-style-type: none"> - de kolommen blijven naast elkaar bestaan - de ambitie 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur wordt voorlopig <i>niet</i> ingevuld 	<ul style="list-style-type: none"> - geen financiële zekerheid - onvoldoende kennis over 'nieuwe' doelgroepen - kaders nog niet duidelijk genoeg - keuze om even te 'wachten' tot meer duidelijkheid ontstaat
Geclusterd integraal	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - met inachtneming van de houdbaarheid van het stelsel van regelingen in het sociaal domein 	<ul style="list-style-type: none"> - geclusterde toegang, bijv. 1 voor zorg en jeugdzorg en 1 voor financiële- en inkomensondersteuning (incl. SDV en minima) - NB er zijn vele vormen van clustering mogelijk! 	<ul style="list-style-type: none"> - de (tijdelijke) ondersteuningsbehoefte van huishoudens blijkt zich vooral binnen een bepaald cluster te bevinden. - de werkwijze, behoefte aan (tijdelijke) ondersteuning, wordt specifiek geacht voor een bepaald cluster.

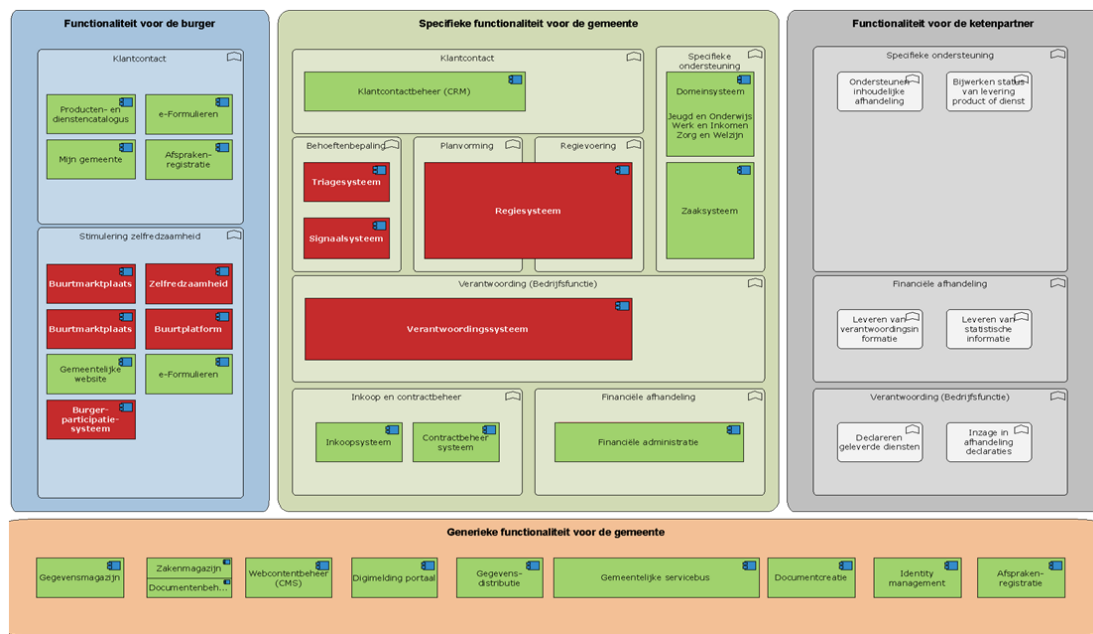
¹⁸ "Archetypen in het Sociaal Domein: Dominante inrichtingsmodellen in relatie tot het programma van Eisen", VISD, Juni 2014.

¹⁹ De hier gebruikte modellering naar Archetypen wordt uitputtend beschreven in het archetypendocument.

Type	Doel	Wat	Waarom
Geclusterde integraliteit elders	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - in ogenschouw houdend de houdbaarheid van je sociale stelsel 	<ul style="list-style-type: none"> - geclusterde toegang, bijv. 1 voor zorg, 1 voor jeugdzorg en 1 voor financiële- en inkomensondersteuning - kenmerkend is dat de toegang bij een derde partij is ondergebracht: bijv. zorg bij de zorgverzekeraar, en bijv. jeugdzorg bij een regionale eenheid. Buiten de deur! 	<ul style="list-style-type: none"> - de (tijdelijke) ondersteuningsbehoefte van huishoudens blijkt zich vooral binnen een bepaald cluster te bevinden. - de werkwijze, behoefte aan ondersteuning, wordt specifiek geacht voor een cluster - daarnaast wordt in dit type de integraliteit het grootst geacht wanneer de taak, omwille van de te bieden integraliteit op zorg, elders wordt ondergebracht
Integraal in 2^e instantie	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - met inachtneming de houdbaarheid van het stelsel van regelingen in het sociaal domein 	<ul style="list-style-type: none"> - de toegang (1^e instantie) blijft per kolom, daar wordt naar de (tijdelijke) ondersteuningsvraag gekeken - wanneer in de kolom blijkt dat er veel meer aan de hand is wordt een gezin / huishouden doorgezonden naar een integraal team (2^e instantie) - er wordt vanuit gegaan dat het gezin / de burger zelf en / of de betrokken specialisten de benodigde input (informatie) over een gezin aanlevert. 	<ul style="list-style-type: none"> - het gros van de burgers met een (tijdelijke) ondersteuningsvraag komt met een enkel- en / of eenvoudige vraag, of is grotendeels zelfredzaam, - het loont, financieel, om middels standaardisatie een efficiency slag (standaardisatie in 1^e instantie) te maken
Totaal Integraal	<ul style="list-style-type: none"> - bieden van de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - met inachtneming de houdbaarheid van het stelsel van regelingen in het sociaal domein 	<ul style="list-style-type: none"> - vanaf het eerste contact integrale beoordeling - grote preventieve en vroeg signalerende werking (erger voorkomen) - eerder terug naar de 0^e lijn (eigen kracht) - 1 toegang tot het totale sociale domein creëren (kan middels wijkteams, maar ook op centraal of ander niveau) 	<ul style="list-style-type: none"> - omdat je overtuigd bent dat je met vroegtijdige signalering en vroegtijdig (preventief) ingrijpen erger kunt voorkomen - omdat je overtuigd bent dat ieder huishouden uniek is en niet te 'koloniseren' en / of te categoriseren is

Informatiekundige componenten per archetype

Binnen het VISD traject is een architectuurplaat opgesteld waarin de benodigde functionaliteiten voor de drie decentralisaties zijn weergegeven. Het IKEA onderzoeksteam heeft op basis van deze functionaliteitenplaat de informatiekundige componenten afgeleid.



Figuur: Architectuurplaat VISD zoals bekend medio april 2014.²⁰

In dit onderzoek zijn vier hoofdfuncties uit bovenstaande plaat onderscheiden waaraan de informatiekundige componenten ondersteuning bieden:

- 1a) klantcontact: de ondersteuning van gemeentelijke website als toegangskanaal voor de burger. De functionaliteit van de website kan hierin meer omvatten dan alleen een informatiekanal: een afspraakfunctie, e-formulieren en een interactieve sociale kaart zijn componenten binnen dit gebied.
- 1b) Stimuleren zelfredzaamheid: de ondersteuning die ertoe dient dat de burger – in toepasselijke situaties - zonder verdere ondersteuning in zijn eigen behoefte voorziet.
- 2) ondersteuning bij de uitvoering: alle informatiekundige ondersteuning die nodig is binnen het gemeentelijke proces, van KCC tot operationele domeinen, en daaroverheen de coördinatie (o.a. het regiesysteem) en de informatievoorziening en –ontsluiting vanuit interne en externe registraties.
- 3) Administratieve organisatie, verantwoording en controle: de informatiekundige ondersteuning van de backoffice processen die zorgen voor een goede registratie en verantwoording van de financiële stromen, en van de gegevensuitwisseling ten behoeve van rapportage, verantwoording en sturing.

²⁰ Deze architectuurplaat is nog in ontwikkeling en kent voornamelijk nog geen vastgestelde versie. De meest actuele versie van de architectuurplaat is te vinden op: http://www.gemmaonline.nl/wiki/Referentiecomponentenlijst_3D.

Het ligt voor de hand dat de keuze voor een van de archetypen (of een variant daarvan) bepalend is voor de behoeften op elk van deze gebieden. In het onderzoek houden we hiermee rekening door voor elk archetype een 'standaard lijstje' te bepalen van deze benodigdheden. In voorkomende gevallen heeft het gekozen archetype ook invloed op de inrichting – en dus de kosten – voor een bepaalde component. Ook daar is rekening mee gehouden in het model.

De informatiekundige componenten nader beschouwd

In deze paragraaf zal voor elk van de 25 informatiekundige componenten een korte beschrijving worden gegeven, samen met een individuele kosteninschatting, en een toelichting op de onderzoeksuitkomsten voor elke component.

1a: klantcontact

De ondersteuning van gemeentelijke website als toegangskanaal voor de burger bevat de volgende componenten:

1a.1: website met diensten

De bevraagde gemeenten bevestigen dat zij allen een werkende website hebben, waarop ten behoeve van de drie decentralisaties uitbreidingen of aanpassingen gedaan moeten worden. De mate waarin aanpassingen gedaan worden, varieert per gemeente. Ook de kosten daarvoor variëren (sterk).

Webiste met diensten	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.		
een CMS	-		-		-		transitieproof	
content beschrijven	50.000		30.000		20.000		geclusterd integraal	
content beheren		15.000		9.000		6.000	integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	50.000	15.000	30.000	9.000	20.000	6.000		

De componenten van de klantcontactfunctie worden door veel van de bevraagde gemeenten herkend, en de meeste gemeenten zijn in meer of mindere mate bezig met de ontwikkelingen om deze componenten '3d-proof' te maken.

Voor het archetype 'integraal elders' wordt de hiervoor benodigde functionaliteit anders gedefinieerd: een website met doorverwijzingen naar de leveranciers / uitvoerende ketenpartners. Het kostenplaatje voor deze component is voor dit archetype ook wezenlijk anders:

Webiste met verwijzingen	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.		
een CMS	-		-		-		transitieproof	
content beschrijven	20.000		10.000		5.000		geclusterd integraal	
content beheren		6.000		3.000		500	integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	20.000	6.000	10.000	3.000	5.000	500		

De kosten van deze component worden vooral gedreven door de gekozen mate van informatievoorziening op de website.

1a.2: status informatie en extra koppelingen

Deze component beoogt de cliëntinformatie uit de gemeentelijke gegevensbronnen beschikbaar te maken voor de cliënt, via de website.

Statusinformatie + extra koppelingen								
	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
portaal (kopen of maken)	60.000		40.000		20.000		geclusterd integraal	
inrichten portaal	17.000		17.000		17.000		integraal elders	
structurele kosten portaal		12.000		8.000		4.000	integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	77.000	12.000	57.000	8.000	37.000	4.000	totaal integraal	
of externe kosten portaal		27.794		6.559		2.303		

Er zijn verschillende oplossingen. Eén van de bevraagde gemeenten heeft ervoor gekozen om haar backoffice aanbieders elk een 'voorkant' te laten bouwen, en die te integreren in de gemeentelijke website, waardoor geen gegevenskoppelingen nodig zijn. Een tweede gemeente kiest voor een externe oplossing die € 0,13 per inwoner per jaar (licentie) kost. De helft van de bevraagde gemeenten heeft geen plannen op dit gebied. Zeker als voor (gedeeltelijke) uitbesteding is gekozen, is een integrale weergave van de informatie niet mogelijk.

1a.3: agenda en afspraakfunctie

Deze component beoogt de burger de mogelijkheid te geven om via de gemeentelijke website een afspraak te maken met een wijkteam of ketenpartner. We zien dat wanneer een dergelijke functie al is ingebed in de website, deze over het algemeen aangepast of uitgebreid kan worden. Zo niet, dan wordt er vaak voor gekozen om deze functie niet te ontwikkelen. In dat geval wordt direct doorverwezen naar een wijkteam / ketenpartner.

Agenda / afspraakfunctie								
	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
agendafunctie (kopen)	-		-		-		geclusterd integraal	
koppeling met intern agenda	10.000		6.000		4.000		integraal elders	
Contentbeheer agenda		20.000		10.000		5.000	integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	10.000	20.000	6.000	10.000	4.000	5.000	totaal integraal	

De weergegeven kosten zijn voor het uitbreiden van bestaande functionaliteit ten behoeve van nieuwe afspraakmogelijkheden, en het beheer van de in de agenda opgenomen instanties en personen.²¹

²¹ Hierbij moet worden gemeld dat de bevraagde gemeenten een uiteenlopend beeld geven van hun verwachte kosten op het onderdeel agendafunctie. Opgaven voor de benodigde capaciteit om externe partijen (wijkteam, professionals) toegang te geven tot de agendafunctie lopen uiteen van 'een paar dagen' tot 'zomaar 50 dagen'.

1a4: melding 3^e partij

Deze functionaliteit wordt gezien als een formulier (e-formulier) waarmee een derde (buiten de keten) een melding kan doen. De bevraagde gemeenten zien dit kostentechnisch vergelijkbaar met één e-formulier (zie 1a.5).

Melding derde partij	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.		
meldingsfunctie	5.000		5.000		5.000		transitieproof	
beheer meldingsfunctie		1.000		1.000		1.000	geclusterd integraal	
							integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	5.000	1.000	5.000	1.000	5.000	1.000	totaal integraal	

1a.5: formulieren aanpassen

Het ontwikkelen en / of aanpassen van e-formulieren kan een grote kostenpost zijn, maar de aanpak van verschillende gemeenten varieert. De aanname is dat in een transitieproof archetype alleen bestaande formulieren worden aangepast (met relatief lage kosten). Voor de meer integrale archetypen worden nieuwe formulieren ontwikkeld (geclusterd integraal en totaal integraal). Uit de interviews blijkt dat grote gemeenten veel meer formulieren (gepland) hebben dan kleine (ongeveer 25 versus ongeveer 6), maar dat een grote gemeente over het algemeen minder kosten per formulier hoeft te maken, door eigen ontwikkelcapaciteit²². Met betrekking tot prefill van formulieren is de aanname dat gemeenten die de functionaliteit reeds hebben (gegevenskoppelingen), deze gaan gebruiken, en gemeenten die de functionaliteit niet hebben, het niet gaan ontwikkelen ten behoeve van deze formulieren. In beide gevallen dus geen kosten voor de informatievoorziening. De noodzaak en kosteninschatting van een servicebus (die ervoor zorgt dat berichten gestructureerd en ongestructureerd door een gemeente kunnen worden ontvangen) zijn overgenomen uit de eerder genoemde expertschatting²³. De kostenpost authenticatie ziet hier op het inbouwen van eHerkenning / DigID functionaliteit in de formulieren.

²² De aanname hierbij is dat interne ontwikkelcapaciteit een lagere kostprijs heeft dan externe ontwikkelcapaciteit.

²³ Om een digitaal formulier in behandeling te kunnen nemen, of om berichten en meldingen uit de keten te kunnen ontvangen, dient een gemeente te beschikken over een voorziening die gestructureerd en ongestructureerd berichtenverkeer kan afhandelen (servicebus). Deze voorziening kan berichten uit aanvraagmodules en systemen van ketenpartners ontvangen en deze doorgeleiden naar taakspecifieke applicaties (en vice versa). Aanname voor aanschaf van deze voorziening is begroot op € 15.000 per gemeente. Het betreft hier een conservatieve aanname. Ter vergelijking de kosten van Gemeente Rotterdam: daar is een Open Source oplossing (Mule) aangeschaft inclusief drie jaar onderhoud voor € 190.000 (€ 65.000 per jaar). Inrichten (configureren) van de servicebus ten behoeve van een e-formulier of bericht zijn kosten die per gemeente per keten gemaakt moeten worden (webservice maken, bericht implementeren en routing van het bericht). Voor deze berekening zijn deze kosten geschat op 0,5 dag (inclusief testen) door een externe partij tegen € 1.000 per dag per ketenformulier. Uitgaande van 3 samengestelde e-formulieren per keten en 1 signaleringsformulier (totaal 10) zijn de kosten dan € 5.000 per gemeente (per keten).

E-formulieren	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
Aanpassingen t.b.v. transitieproof	25.000		15.000		12.000		geclusterd integraal	
bouw formulieren	125.000		75.000		60.000		integraal elders	
beheerkosten formulieren		37.500		22.500		18.000	integraal in 2e instantie	
ontvangstfunctie: servicebus	15.000		15.000		15.000		totaal integraal	
beheer servicebus		3.000		3.000		3.000		
beheerkosten berichten		25.000		10.000		6.000		
gegevenskoppelingen tbv prefill								
authenticatie	25.000		10.000		6.000			
regelhulp								
implementatiekosten	140.000		90.000					
TOTAAL component	330.000	65.500	205.000	35.500	93.000	27.000		

De aanname is dat kleinere gemeenten voor een eenvoudiger proces kiezen: minder formulieren, maar ook geen aanpassingen van de processen vanuit deze formulieren. Grotere gemeenten zullen voor meer ingrijpende procesherinrichting kiezen in combinatie met digitale formulieren, en daarvoor implementatiekosten maken.

Eerste bevindingen klantcontact

Zoals aangegeven, hebben de bevraagde gemeenten een goed beeld van de benodigde ontwikkelingen bij dit thema. De kosten voor informatievoorziening kunnen in eerste instantie beperkt worden, zeker vanuit het archetype transitieproof: men beperkt zich tot lichte aanpassingen op de bestaande formulieren. De bevraagde gemeenten geven bij dit thema wel aan dat zij, ondanks de keuze voor transitieproof per 1 januari 2015, over het algemeen méér ontwikkelen: aanpassingen aan de website, een meldingenformulier, of een agendafunctie – dit zijn veelal overzichtelijke investeringen.

Advies

Als de afweging nog gemaakt moet worden, is het aan te raden om de mogelijkheid te onderzoeken op dit onderdeel toch te investeren – en deze investering in de begroting 2015 e.v. op te nemen -: extra functionaliteit aan de voorkant zal leiden tot een lagere druk op de volgende 'lijnen': wijkteam, ketenpartner, specialist.

Ook is het aan te raden om voor een aantal van de benoemde componenten te zoeken naar bestaande oplossingen en samenwerking. Zeker bij het ontwikkelen van formulieren, aangezien dit over het algemeen kostbaar is. Waar mogelijk kunnen bestaande formulieren tussen verschillende gemeenten uitgewisseld of gedeeld worden.

1b: Stimuleren zelfredzaamheid.

Dit thema gaat over de ondersteuning die ertoe dient dat de burger – in toepasselijke situaties - zonder verdere ondersteuning in zijn eigen behoefte voorziet en bevat de volgende componenten:

1b.1: Ondersteuning zelfdiagnose

Door de bevraagde gemeenten wordt de ondersteuning bij zelfdiagnose verschillend georganiseerd, met verschillende behoefte aan informatiekundige ondersteuning.

Sommige gemeenten beleggen deze functie bij het wijkteam (“eerst een goed gesprek”), anderen richten hier informatievoorziening op in: over het algemeen een generieke regelhulp. Er worden ook bestaande oplossingen genoemd, zoals opvoeden.nl en werk.nl.

Ondersteuning zelfdiagnose	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
vraaggeleiding	40.000		30.000		20.000		geclusterd integraal	
beheer van vraaggeleiding		12.000		9.000		6.000	integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	40.000	12.000	30.000	9.000	20.000	6.000	totaal integraal	

De kosten zijn capaciteitskosten, om slimme beslisbomen te ontwikkelen en te beheren.²⁴

1b.2: Matchen van vraag en aanbod

Deze component wordt ingevuld door een “marktplaatsfunctie” waar al veel gemeenten mee werken. Zo is er de applicatie “BUUV” en “zorg voor elkaar”.²⁵

Matchen van vraag en aanbod	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
aanschaf marktplaats functionaliteit	3.500		2.500		1.700		geclusterd integraal	
beheer content		53.451		12.613		4.430	integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	3.500	53.451	2.500	12.613	1.700	4.430	totaal integraal	

De aanschaf van een dergelijke applicatie vergt een geringe investering. Het inhoudelijk beheer kan, afhankelijk van de diepgang van de monitoring en de omvang van de invulling, zeker voor grotere gemeenten, kostbaar worden (€ 0,25 per inwoner per jaar voor beheer door een externe partij).

1b.3: sociale kaart aanpassen

Een sociale kaart geeft de burger geleiding naar contactgegevens ten behoeve van haar hulpvraag. Veel van de bevraagde gemeenten hebben al een dergelijke functionaliteit (bijvoorbeeld een online gemeentegids) die aangevuld kan worden met de nieuw toegevoegde partijen in het sociale domein.

Sociale kaart	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
aanschaf functionaliteit	20.000		10.000		10.000		geclusterd integraal	
inrichten functionaliteit	15.000		15.000		15.000		integraal elders	
beheer content		6.000		3.000		3.000	integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	35.000	6.000	25.000	3.000	25.000	3.000		

²⁴ Om deze ontwikkeling uit te voeren, zal de gemeente ook over de benodigde formulierentechnologie moeten beschikken. De kosten daarvan zijn niet in deze post meegenomen. De aanname is dat als deze technologie niet bij de gemeente aanwezig is, zij ook op de ondersteuning van zelfdiagnose niet op deze manier zal investeren, of dit uit zal besteden aan haar formulierenleverancier.

²⁵ Zie www.Buuv.nu en www.zorgvoorelkaar.com; beide interactieve webapplicaties die hulpvragen en aanbod van vrijwilligers bij elkaar brengen.

De sociale kaart is een component waarin door samenwerking veel kosten bespaard kunnen worden, met name als er nog aangeschaft en ingericht moet worden. Gemeenten geven ook aan dat dit een functionaliteit is die, bij goede inrichting, tot grote besparingen in de uitvoering kan leiden. Een grote gemeente heeft in het interview aangegeven dat deze voornemens is hierin een half miljoen euro te investeren, in de verwachting dat de besparing daarmee een miljoen zal bedragen.²⁶

1b.4: wijkteam content op de site

Sommige van de bevroagde gemeenten investeren in functionaliteit binnen het bestaande CMS om wijkteams ruimte te geven content te plaatsen. Een ruime meerderheid is niet voornemens hierin te investeren – in lijn met het gekozen archetype (transitieproof of geclusterd integraal).

Wijkteam content op de site	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
aanschaf	-		-		-		geclusterd integraal	
inrichting	30.000		15.000		10.000		integraal elders	
beheer content		9.000		4.500		3.000	integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	30.000	9.000	15.000	4.500	10.000	3.000	totaal integraal	

1b.5: ondersteunen buurtinitiatieven

Geen enkele van de bevroagde gemeenten verwacht informatiekundige behoeften voor het ondersteunen van buurtinitiatieven. De kosten hiervoor zijn in deze analyse ook niet opgenomen.

1b.6: ondersteunen burgerparticipatie

Voor het ondersteunen van burgerparticipatie kan de gemeente een website inrichten, of ruimte maken op de bestaande website, en de content daarop beheren. Een aantal van de bevroagde gemeenten ziet hier overigens geen rol voor zichzelf.

Ondersteunen van burgerparticipatie	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
inrichting website (deel)	25.000		20.000		15.000		geclusterd integraal	
Beheer website (deel)		7.500		6.000		4.500	integraal elders	
TOTAAL component	25.000	7.500	20.000	6.000	15.000	4.500	integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	

Eerste bevindingen ondersteunen zelfredzaamheid

Ook op dit gebied hebben de meeste bevroagde gemeenten een goed beeld van hun plannen en van de behoeften. Een aantal gemeenten kiest er op dit moment voor om de zelfredzaamheid niet te prioriteren en de focus te leggen op “de zaak draaiend te krijgen voor 1 januari 2015”. Dit is in lijn met het archetype transitieproof. Een aantal andere gemeenten geeft evenwel aan te willen investeren in de ondersteuning van zelfredzaamheid, omdat dit tot minder druk op de uitvoering (wijkteams, ketenpartners,

²⁶ Dit voorbeeld is indicatief voor de grote verschillen in aanpak, en dus in investeringsniveau tussen de verschillende gemeenten die we over dit onderdeel hebben gesproken.

specialisten) zal leiden: elke extra zelfredzame burger is immers geen cliënt voor de (duurdere) opvolgende lijnen.

Advies

Als de afweging nog gemaakt moet worden is het zeer de moeite waard om te onderzoeken of investeren in zelfredzaamheid tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast kan, om de kosten te beperken, gekeken worden naar samenwerking (bij het ontwikkelen van vraaggeleiding en sociale kaart) en naar bestaande oplossingen (matchen van vraag en aanbod).

2 Ondersteuning bij de uitvoering

Deze paragraaf beziet alle informatiekundige ondersteuning die nodig is binnen het gemeentelijke proces, van KCC tot operationele domeinen, en daaroverheen de coördinatie (o.a. het regiesysteem) en de informatievoorziening en -ontsluiting vanuit interne en externe registraties. De volgende componenten worden daarin onderscheiden:

2.1: KCC inzage

De aanname voor deze analyse is dat het KCC wordt aangesloten op de informatiebronnen binnen de gemeente (bijvoorbeeld het zaak- of regiesysteem) om daarmee het KCC een deel van de klantvragen te laten beantwoorden, of direct door te verwijzen naar de juiste contactpersoon.

KCC Inzage	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
inrichtingskosten	50.000		35.000		25.000		geclusterd integraal	
koppeling naar zaaksysteem	5.000		5.000		5.000		integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	55.000	-	40.000	-	30.000	-	totaal integraal	

Uit de bevragingen van gemeenten blijkt dat er ook gemeenten zijn die vanuit het KCC direct doorverwijzen naar de taakspecifieke afdelingen of ketenpartijen. Zeker in een model met veel uitbesteding is dit laatste model vaak gebruikt. Deze gemeenten zullen de bovenstaande kosten niet maken.

2.2: Triagestelsel

De benaming van deze component vereist enige uitleg. Bedoeld wordt een functionaliteit die het maken van een keuze voor de aanpak van een (meervoudige) casus ondersteunt. Men zou kunnen denken aan een procesbeschrijving, handboek of slimme beslisboom. Het kunnen uitvoeren van deze functionaliteit (niet de ontwikkeling van een systeem ter ondersteuning) is een noodzakelijke voorwaarde voor de invulling van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid. Vooral met betrekking tot de doelbinding bij gegevensuitvraag later in het proces is het uitvoeren van triage noodzakelijk.

Triagesysteem	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
procesbeschrijvingen opstellen	180.000		112.500		90.000		geclusterd integraal	
Metaprocessen beschrijven	30.000		18.750		15.000		integraal elders	
proces beslisboom opstellen	30.000		18.750		15.000		integraal in 2e instantie	
beheer processen		72.000		45.000		36.000	totaal integraal	
TOTAAL component	240.000	72.000	150.000	45.000	120.000	36.000		

Een aantal van de bevraagde gemeenten geeft aan hier niet in te investeren, of de inhoud bij de ketenpartner te leggen – in een “integraal elders” (uitbesteed) model. De gemeenten die er wel mee bezig gaan, geven uiteenlopende inschattingen van de kosten, variërend van € 50.000 tot € 250.000 (beide getallen door een grote gemeente gegeven).

Advies

Deze hoge kosten zullen een belemmering vormen voor de ontwikkeling van een goede ondersteuning voor de triage, maar als de afweging nog gemaakt moet worden, is het belangrijk om te onderkennen dat een goed ontwikkelde geleiding van de behoefte leidt tot een efficiëntere uitvoering, zodat deze investering waarschijnlijk snel wordt terugverdiend. Ook hier is het aan te raden om te kijken naar bestaande oplossingen en samenwerking met andere gemeenten of ketenpartners.

2.3: Zaaksysteem

De hier bedoelde component omvat niet zozeer de aanschaf en ingebruikname van een (of meerdere) zaaksysteem (of -systemen)²⁷, maar de aanpassing van de bestaande zaakfunctionaliteit naar de nieuwe situatie. De aanname is dat gemeenten die zaaksystemen operationeel hebben, deze zullen gebruiken (dit wordt bevestigd door de bevraagde gemeenten) en gemeenten die niet met een zaaksysteem werken niet omwille van de decentralisaties een omslag zullen maken (hiervan hebben we overigens geen voorbeelden aangetroffen).

Zaaksysteem	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
Aanschaf Zaaksysteem							geclusterd integraal	
extra beheer zaaksysteem		30.000		30.000		6.202	integraal elders	
opslaan en ontsluiten van basisregistraties							integraal in 2e instantie	
koppelingen naar overige registraties	9.000		9.000		9.000		totaal integraal	
TOTAAL component	9.000	30.000	9.000	30.000	9.000	6.202		
voor geclusterd	9.000	45.000	9.000	45.000	9.000	6.202		

Voor de grotere gemeenten wordt uitgegaan van extra beheerkosten voor de zaaksystemen, voor de kleinere gemeenten van het gebruik van een workflow-systeem dat € 0,35 per inwoner (per jaar) kost. Koppelingen naar overige registraties (benoemd

²⁷ Zie uitgangspunten, # 1.

bij de volgende component) is een stelpost: de kosten hiervoor zijn niet in de praktijk geverifieerd. In de geclusterde archetypen moet rekening gehouden worden met aanpassingen in meer dan één zaaksysteem. De aanname hier is dat daarmee de extra beheerkosten met 50% toenemen.

2.4: Opslaan en ontsluiten van basis- en kerngegevens

De aanname voor het onderzoek is dat gemeenten zullen investeren in het ontsluiten van basisregistraties, eigen registraties en koppelingen met ketenpartners.

De kosten voor het ontsluiten van de basisregistraties (en voor digikoppeling) zijn buiten scope voor dit onderzoek. De aanname is “de basis op orde”. Bij de bevroagde gemeenten blijkt overigens dat deze aanname niet noodzakelijk in overeenstemming met de werkelijkheid is. Met betrekking tot het gegevensmagazijn is de aanname gedaan (en bevestigd door bevroagde gemeenten) dat deze ofwel aanwezig is, ofwel niet ten behoeve van de decentralisaties zal worden geïmplementeerd. Hiervoor worden dus geen aanvullende informatiekundige kosten gemaakt.

opslaan en ontsluiten van basis- en kerngegevens							
	Groot		Middel		Klein		In archetypen:
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	
koppelen basisregistraties	-		-		-		transitieproof
ontsluiten lokale bronnen	135.000		135.000		135.000		geclusterd integraal
koppelen met leveranciersgegevens	84.000		84.000		84.000		integraal elders
digikoppeling	-		-		-		integraal in 2e instantie
Gegevensmagazijn	-		-		-		totaal integraal
Inrichten gegevensdistributie	14.000		14.000		14.000		
TOTAAL component	233.000	-	233.000	-	233.000	-	

Vanuit de bevroagde gemeenten klinkt het signaal dat, in elk geval in eerste instantie, gebruik gemaakt zal worden van bestaande koppelingen, meervoudig gebruik bij éénmalige uitvraag, of van andere kanalen²⁸. De gegevens worden vaak niet centraal binnen de gemeente ontsloten. Dit betekent dat op dit onderdeel niet geïnvesteerd zal gaan worden. Een consequentie daarvan is ook dat integrale beschikbaarheid van gegevens, wat op een aantal gebieden gewenst is:

1. bij het klantbeeld op de website,
2. bij het klantcontactcentrum en
3. bij de wijkteams en andere ‘coördinerende’ instanties,

niet beschikbaar zal zijn, en dat de voordelen in efficiency die daarmee te halen zijn, niet worden gerealiseerd.

2.5: Taakspecifieke applicaties

Het onderdeel taakspecifieke applicaties (TSA's) is wel meegenomen in het onderzoek en in de bevroagingen van gemeenten, maar dit heeft niet geleid tot gegevens op dit onderdeel. De vraag is of er kosten gemaakt gaan worden aan ontwikkeling van TSA's ten behoeve van de decentralisaties. Het algemene beeld is dat voor het domein Jeugdzorg geen ontwikkelingen nodig zijn, omdat het merendeel van de gemeenten de uitvoering van de taken (en daarmee de informatiekundige kosten) laat bij de huidige

²⁸ Deze aanname leidt binnen het onderzoeksteam tot een belangrijk zorgpunt. Deze is beschreven bij Nadere Aandachtspunten; gegevenskoppelingen.

partijen en alleen een regietaak vervult. Voor de andere domeinen geven de gemeenten meestal aan dat aanpassingen vallen binnen het reguliere beheer van de TSA's.

2.6: Automatische signaalfunctie

Een automatische signaalfunctie kan een bestandsvergelijking uitvoeren in de verschillende systemen die de gemeente ter beschikking staan en signalen genereren ten behoeve van de wijkteams en de regiefunctie: denk aan 'early warning', en het signaleren van samenloop van gevallen. De meeste bevraagde gemeenten hebben geen plannen op dit gebied (in lijn met het archetypetype transitieproof).

Automatische signalering								
	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
ontwikkelen signalen-engine	90.000		90.000		90.000		geclusterd integraal	
beheer signalen-engine		18.000		18.000		18.000	integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	90.000	18.000	90.000	18.000	90.000	18.000	totaal integraal	

Deze kosteninschatting is gedaan op basis van de signalen-engine uit DKD2, vanuit de expertschatting 2013²⁹.

2.7: Coördineren en signaleren Multi Probleem Gevallen (MPG's)

Deze component is wat bij de meeste partijen de "regiefunctionaliteit" wordt genoemd³⁰. Een functionaliteit waarbinnen de coördinatie over de domeinen heen, en tussen de gemeente en de ketenpartners kan worden gevoerd. Veel van de door de bevraagde gemeenten genoemde regie-oplossingen bevatten daarnaast componenten die in dit onderzoek apart zijn genoemd, zoals triagesysteem en afsprakenmodule.

Coördinatie en signalering MPG's (regiesysteem)								
	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
ontwikkelen applicatie	200.000						geclusterd integraal	
licentie voor applicatie				12.613		4.430	integraal elders	
inrichten applicatie	80.000		50.415		17.719		integraal in 2e instantie	
beheer applicatie		40.000		10.090		3.544	totaal integraal	
TOTAAL component	280.000	40.000	50.415	22.703	17.719	7.974		
voor geclusterd	9.000	45.000	9.000	45.000	9.000	6.202		

Bij een aantal gemeenten klinkt het geluid dat de aanschaf van een regiesysteem de kern is (en de belangrijkste investering voor wat betreft het bereiken van de transitieproof situatie). Dit lijkt niet het geval. Een regiesysteem is niet noodzakelijk (wel zeer wenselijk) voor het bereiken van deze situatie³¹, en er is een aantal andere zaken nodig om daar te geraken. Daarnaast verwachten wij dat de kosten van een regiesysteem niet onderschat moeten worden. De licentie van een veelgenoemd systeem wordt op dit moment aangeboden voor ongeveer € 0,25 per inwoner per jaar, maar er moet ook

²⁹ Toelichting Voorstel Beheer gemeentelijk DKD producten en diensten vanaf 1-1- 2011, VNG, oktober 2010.

³⁰ over de functionaliteit van het Regiesysteem bestaan uiteenlopende ideeën, deze analyse gaat uit van de functionaliteiten zoals vastgelegd in de architectuurplaat van VISD medio april 2014. De meest actuele versie van de architectuurplaat is te vinden op: http://www.gemmaonline.nl/wiki/Referentiecomponentenlijst_3D.

³¹ Hierbij verwijzen wij naar de analyse van het VISD programma zoals is opgetekend in paragraaf 4.2 van het document Archetypen versie 0.96 die beschikbaar is via de Wiki.

rekening worden gehouden met inrichtingskosten en operationeel beheer van de applicatie. Grote gemeenten lijken te kiezen voor eigen ontwikkeling, die een forse investering ineens vergen, maar geen meerjarige licentieverplichtingen kennen.

Eerste bevindingen ondersteuning bij de uitvoering

De benodigdheden op dit terrein zijn zeer afhankelijk van de bestaande situatie en van het gekozen archetype. Daarbij is een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen gemeenten die hun wijkteams goed geïnformeerd op pad willen sturen, en dus behoefte hebben aan systemen en gegevenskoppelingen die de benodigde informatie kunnen tonen, en gemeenten die de bewuste keuze maken om hun wijkteams 'blanco' het gesprek aan te laten gaan. Deze gemeenten geven veelal aan dat het valideren van de klantgegevens vervolgens in de specifieke domeinen gebeurt, op de 'traditionele' (bestaande) manier. Dit laatste vergt meer capaciteit van de wijkteams / domeinspecialisten, en minder investeringen in applicaties en gegevenskoppelingen.

Uit de interviews met gemeenten komt het beeld naar voren dat de investeringen nu gericht worden op een regiesysteem (met uiteenlopende functionaliteiten). Ook waar in eerste instantie gemikt wordt op 'transitieproof' wordt deze investering vaak gepland. Er is op een aantal plekken nog niet veel beeld van het (functionele) gebruik (en daarmee de inrichting) van het regiesysteem, of de koppeling met de taakspecifieke applicaties, zaaksystemen en brongegevens. Dit is grotendeels in lijn met de archetypen transitieproof (vaak gekozen) en integraal elders, waarbij het lijkt dat – voor nu – voorbij wordt gegaan aan de mogelijkheden om te investeren in informatievoorziening (vooral een goede gegevenskoppeling en –huishouding), waarmee op uitvoeringskosten zou kunnen worden bespaard.

3 Administratieve organisatie, verantwoording en controle

De informatiekundige ondersteuning aan de backoffice processen die zorgen voor een goede registratie en verantwoording van de financiële stromen, en van de gegevensuitwisseling ten behoeve van rapportage, verantwoording en sturing, bestaat uit de volgende componenten:

3.1: Inkoop- en contractadministratie

Het is de verwachting (gesteund door de bevroegde gemeenten) dat het volume aan contractpartijen, alsmede het aantal interacties (leveringen, facturen) met deze partijen, door de decentralisaties sterk gaat stijgen. Dit kan, vooral voor kleinere gemeenten, betekenen dat de inkoop- en contractorganisatie verstevigd dient te worden.³²

Inkoop- en contractadministratie								
	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.		
aanschaf			-		30.000		transitieproof	
inrichting	10.000		10.000		5.000		geclusterd integraal	
beheer content		2.500		2.500		6.000	integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	10.000	2.500	10.000	2.500	35.000	6.000		

³² Deze analyse gaat ervan uit dat de 'kern' financiële administratie-functionaliteit voldoende robuust en schaalbaar is. Kosten voor aanpassing / opschaling van de inkoop- en contractadministratie worden apart hiervan gezien en wel in de analyse opgenomen.

Vanuit de gesprekken met gemeenten komt op dit onderdeel een beeld naar voren dat, hoewel een goede inrichting van de inkoop- en contractadministratie als noodzakelijk wordt gezien bij alle archetypen, veel gemeenten op dit gebied nog niet goed voorbereid zijn.

Advies

Als de afwegingen op dit gebied nog gemaakt moeten worden is het zeer aan te raden om een geïntegreerde aanpak te onderzoeken: waar de vereisten op het gebied van informatie-uitwisseling voor opdrachtverstrekking, facturering en verantwoording structureel in de contracten wordt verwerkt, kan veel capaciteit bespaard worden op deze opvolgende processen (opdrachtverstrekking, verantwoording, financiële administratie). Kortom: samen met de uitvoering en verantwoordingsafdeling vooraf goed nadenken welke administratieve eisen worden gesteld aan de leveranciers, en dit in de contracten verankeren.

3.2: Aansluiten op zaaksysteem

De verwachting is dat door de decentralisaties het volume van te verantwoorden facturen sterk zal vergroten. Gegeven de budgettaire verantwoordelijkheid van de gemeente, zullen de kosten en dus de facturen moeten worden verantwoord (goedgekeurd!) binnen de gemeente. Zonder koppeling van de zaaksystemen (opdrachtverstrekking) en de financiële systemen (contract- en factuurvalidatie) zou dit een forse druk op de uitvoering kunnen leggen.³³

Koppeling zaaksysteem	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.		
koppeling Zaaksysteem en AO-pakketten	20.000		10.000		10.000		transitieproof geclusterd integraal	
koppeling Zaaksysteem met Business Intelligence	10.000		5.000		5.000		integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	30.000	-	15.000	-	15.000	-	totaal integraal	

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt hiervoor nog niet veel aandacht. Een aantal geeft aan hier al in geïnvesteerd te hebben, maar andere gemeenten hebben nog geen plannen gemaakt.

3.3: Aanschaf e-Herkenningsmiddelen voor gegevensuitwisseling

Voor gegevensuitwisseling tussen zorgleveranciers en de gemeente kan gebruik gemaakt worden van via e-Herkenning beveiligde gegevensuitwisseling (bijvoorbeeld via het platform van berichtenbox voor bedrijven of een eigen uitwisselingsvoorziening of bijvoorbeeld Vecozo). De gemeente zou hiertoe e-Herkenningsmiddelen moeten aanschaffen voor haar betrokken medewerkers, zodat zij aan haar kant van de gegevensuitwisseling kan inloggen.

³³ Deze extra druk is afhankelijk van de inrichting: het factuurvolume wordt beïnvloed door het aantal direct gecontracteerde leveranciers en de afspraken met betrekking tot factuurfrequentie. De hoeveelheid verantwoordingsinformatie per factuur wordt beïnvloed door de mate van uitbesteding van de verantwoordelijkheid.

Aanschaf E-herkenning	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
licentie		2.000		1.000		500	geclusterd integraal	
							integraal elders	
							integraal in 2e instantie	
TOTAAL component	-	2.000	-	1.000	-	500	totaal integraal	

Dit onderdeel lijkt een bescheiden kostenpost (€ 100,- per betrokken medewerker per jaar), maar toch blijkt uit de bevragingen dat veel gemeenten dit nog niet overwegen. Één gemeente heeft zelfs aangegeven ruim € 90.000 geïnvesteerd te hebben in VM ware, tokens en een eigen server-omgeving, voor 200 aansluitingen. In dat licht lijkt e-Herkenning voor gegevensuitwisseling een kostenefficiënte oplossing.

3.4: Berichtenbox voor Bedrijven

Voor uitwisseling van gegevens met zorgleveranciers (waarvoor nog geen eigen uitwisselingsmogelijkheden reeds bestaan, anders dan Vecozo) kunnen gemeenten gebruik maken van Berichtenbox voor Bedrijven³⁴.

Berichtenbox voor Bedrijven	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
aanschaf en inrichting							geclusterd integraal	
koppelen aan AO pakketten							integraal elders	
operationele inrichting	10.000		5.000		2.500		integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	10.000	-	5.000	-	2.500	-		

De kosten voor de component Berichtenbox voor Bedrijven bestaat enkel uit de training van eigen medewerkers, ervan uitgaande dat de basis op orde is (en dus de BvB ingericht), en de koppelingen met het AO-systeem via digikoppeling lopen, wat ook binnen de aanname 'basis op orde' valt. Bij de bevraagde gemeenten werd geen interesse aangetroffen voor deze component. Er wordt over het algemeen met andere oplossingen gewerkt: bijvoorbeeld eigen interactiemodellen of specifieke communicatiemiddelen uit het zorgdomein.

3.5: Datawarehouse Beleidsinformatie

Met een datawarehouse beleidsinformatie bedoelen we de functionaliteit waarmee de uitwisseling van operationele informatie tussen behandelssystemen en verantwoordingssysteem ondersteund wordt. Hoewel deze component vanuit de architectuurplaat van VISD naar voren komt, wordt zij door geen enkele van de bevraagde gemeenten herkend. De functionaliteit lijkt ook niet door gemeenten voorzien te zijn. Er is dan ook geen kostenplaatje van de component beschikbaar.

3.6: E-factureren

Wanneer door sterke volumegroei van de interactie met zorgleveranciers ook het aantal facturen of transacties sterk gaat toenemen, zal het voor een gemeente interessanter worden om de overstap naar een digitaal factureringsproces te overwegen. Daarbij

³⁴ De berichtenbox voor bedrijven bestaat sinds 2009 en elke gemeente heeft hier een aansluiting op. Het gebruik is echter nog zeer beperkt vanwege onvoldoende bekendheid met de toepassing ervan. De functionaliteit is echter beschikbaar (tweeweg berichtenverkeer achter e-Herkenning) en schaalbaar. Zie <http://www.antwoordvoorbedrijven.nl/berichtenbox/achtergrond>.

wordt niet alleen bedoeld op het kunnen ontvangen van elektronische facturen (pdf's per e-mail), de mogelijke besparingen in de uitvoering zijn vooral te vinden in de geautomatiseerde verwerking in de financiële systemen en de afhandeling van goedkeuring en betaalbaarstelling.

E-factureren	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
gegevensuitwisseling met digipoort en AO opzetten	10.000		5.000		5.000		geclusterd integraal	
systeemaanpassingen	75.000		50.000		30.000		integraal elders	
organisatie inrichten	20.000		10.000		5.000		integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	105.000	-	65.000	-	40.000	-		

Een aantal van de grotere bevraagde gemeenten heeft oplossingen geïmplementeerd voor een digitaal factureringsproces, en daarvoor kosten gemaakt. Bij één gemeente blijkt het proces beschikbaar, maar nog niet geïmplementeerd voor het zorgdomein, waarvoor nog zeker 1FTE nodig is t.b.v. het matchen van facturen. Hieruit blijkt het besparingspotentieel in de backoffice door implementatie van een efficiënt digitaal ontvangstmodel³⁵.

3.7: Business Intelligence

Business Intelligence is het systeem dat de gemeente ondersteunt in haar behoefte aan rapportage, verantwoordings- en sturingsinformatie, ondersteunend aan de gemeentelijke beleidsmonitor zoals die door VSD via WSJG.nl wordt gerealiseerd. Niet alleen het verzamelen van gegevens die periodiek naar het CBS en het Rijk verzonden moeten worden, maar vooral ook de informatie die dagelijks en kort-cyclisch nodig is om te kunnen sturen op de budgettaire en inhoudelijke verantwoordelijkheden.

Business Intelligence	Groot		Middel		Klein		In archetypen:	
	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	eenmalig	struct.	transitieproof	
aanschaf systeem	150.000		100.000		50.000		geclusterd integraal	
inrichting	150.000		100.000		50.000		integraal elders	
Beheer BI systeem		30.000		20.000		10.000	integraal in 2e instantie	
							totaal integraal	
TOTAAL component	300.000	30.000	200.000	20.000	100.000	10.000		

Een goede implementatie van deze component is kostbaar, en dit is een reden voor veel gemeenten om hier op dit moment niet in te investeren. Er ontstaat een risico, ook door bevraagde gemeenten onderkend, dat op een veel hoger kostenniveau dan men nu gewend is, niet de juiste budgetcontrole kan worden toegepast, en overschrijdingen niet tijdig kunnen worden gesignaleerd en er niet kan worden bijgestuurd³⁶.

Eerste bevindingen Administratieve organisatie, verantwoording en controle

De rondgang langs een aantal gemeenten toont dat veel organisaties de benodigde ontwikkelingen op het gebied van AO, verantwoording en controle nog niet op de

³⁵ Het IKEA onderzoeksteam heeft bij de benadering van gemeenten van dit onderdeel de zorg dat gemeenten, en ook leveranciers de oplossing van e-factureren zien in een applicatie of een standaard (bijvoorbeeld Vecozo) – er is veel meer nodig om tot werkelijke efficiency te komen. Deze zorg is verder uitgewerkt in het laatste hoofdstuk: Nadere Aandachtspunten.

³⁶ Hetzelfde risico ontstaat op andere besturingselementen zoals tijd, kwaliteit en organisatie.

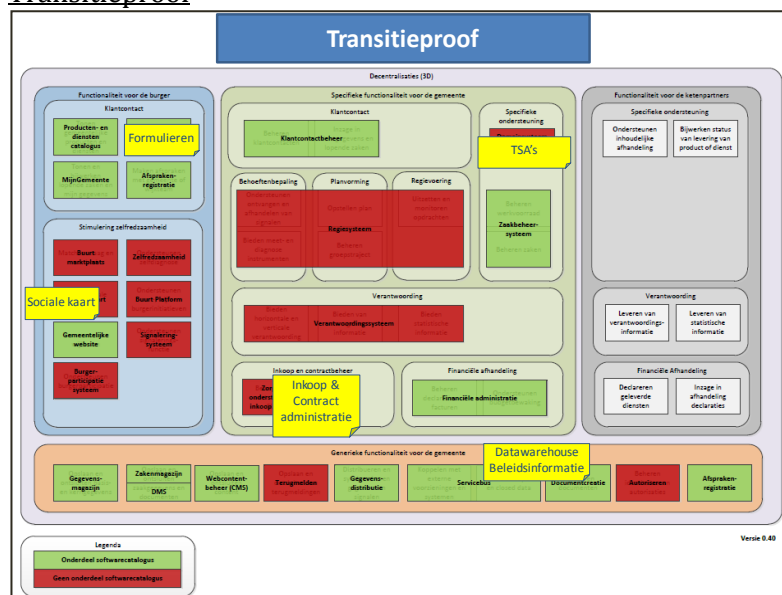
planning hebben staan. In het meest basale archetype (transitieproof) wordt alleen verwacht dat de inkoop en contractadministratie op sterkte is, maar daarmee wordt (voor het moment) voorbij gegaan aan de verantwoordingsverplichting (die enige vorm van business intelligence zal vereisen), en vooral ook de budgetverantwoordelijkheid op dit terrein van de gemeente, na 1 januari 2015. Het lijkt dat de investeringen op dit gebied, voor nu, gering zullen zijn. De risico's die daarmee gemoeid zijn, zijn genoemd en zullen later in deze analyse uitgebreid worden besproken bij Nadere Aandachtspunten.

Kosten van de verschillende archetypen

Binnen het VISD programma zijn 5 archetypen geïdentificeerd waarop een gemeente haar inrichting van de informatievoorziening in het sociaal domein kan baseren. Vervolgens zijn in het IKEA onderzoek de 25 informatiekundige componenten bepaald (en getoetst) die ondersteunend zijn aan de inrichting van het sociaal domein. De archetypen maken in verschillende mate gebruik van deze componenten. Daarnaast worden de kosten van een component veelal beïnvloed door de grootte van de betreffende gemeente (of samenwerking van gemeenten). De nu volgende weergave van de kosten voor een archetype moeten gezien worden in het licht van het doel van de archetypen zelf: als een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Op basis van de kosten van de onderliggende informatiekundige componenten (hiervoor), zou een gemeente een meer verfijnde kosteninschatting kunnen maken, toegespitst op haar eigen (gewenste) situatie.

Om een beeld te kunnen geven van “de kosten voor een gemeente van de informatiekundige componenten ten behoeve van de ondersteuning in het sociaal domein” moet dus een onderscheid gemaakt worden naar archetype en naar grootte. Dit onderzoek komt daarmee tot de volgende globale gegevens:

Transitieproof



Transitieproof: boodschappenlijst

Klantcontact

- Formulieren aanpassen (beperkt)

Stimuleren zelfredzaamheid

- Sociale kaart aanpassen (beperkt)

Ondersteunen bij de Uitvoering

- Taakspecifieke applicaties (PM)

AO, verantwoording en controle

- Inkoop en Contractadministratie
- Datawarehouse Beleidsinformatie (PM)

Figuur: functieplaat voor transitieproof

De beperkte informatiekundige ontwikkelingen die een gemeente nastreeft om tot het archetype “transitieproof” te komen, leiden ook tot een laag investeringsniveau en lage (additionele) structurele kosten ten behoeve van de informatievoorziening.

Het valt op dat de kosten voor een kleine gemeente in deze berekening hoger uitkomen dan voor een middelgrote of zelfs een grote gemeente. Deze situatie wordt verklaard door de aanname dat een kleine gemeente niet over een inkoop- en contractadministratiesysteem beschikt en deze zal moeten gaan aanschaffen.

Transitieproof	groot	midden	klein
investeringen	42.000	30.000	52.000
structurele kosten	3.700	3.100	6.600

Kosten Transitieproof - archetype voor een individuele gemeente (in €).

Bij het transitieproof-model moeten twee belangrijke observaties gemeld worden:

- 1) Het merendeel van de in het onderzoek bevraagde gemeenten geeft aan dat zij voor 1 januari 2015 aansturen op een transitieproof-model, waarmee dit het meest relevante archetype lijkt. De meeste gemeenten in deze groep geven echter aan méér ontwikkeling te plegen dan alleen de in dit archetype ‘vereiste’ basis. Veelal wordt er in elk geval ook (beperkt) geïnvesteerd in de voorkant en in ondersteuning van de zelfredzaamheid.
- 2) Aan de andere kant geven veel gemeenten in het onderzoek aan nog geen planning te hebben op het gebied van het versterken van de Financiële en verantwoordingsstroom. In het ‘boodschappenlijstje’ voor het archetype Transitieproof komt voor de kleine gemeente de implementatie van een inkoop/contractbeheer applicatie voor, maar deze lijkt in de praktijk weinig weerklank te krijgen. **Vanuit het onderzoeksteam bestaat een grote zorg dat het sec richten op de noodzakelijke ondersteuning van de uitvoering voor een gemeente ernstige financiële risico’s met zich meebrengt. Zonder aandacht voor de mogelijk niet op haar nieuwe taak berekende financiële functies (inclusief inkoop- en contractbeheer en zakelijke verantwoording) loopt een gemeente het risico dat er onvoldoende grip is op de bestedingen in de uitvoering en dat de doelmatigheid van deze bestedingen niet geborgd kan worden.** Met een kostenniveau in de uitvoering die ruim het 10-voudige zal zijn van de kosten van informatievoorziening lijkt het bedrijfseconomisch niet verantwoord om deze risico’s bewust aan te gaan.

The diagram illustrates a decentralized integral system architecture, organized into several functional blocks:

- Top Section (Blue Header):** Geclusterd integraal
- Left Column (Yellow Boxes):**
 - Melding 3^e partij
 - Status informatie + extra koppelingen
 - Website met diensten
 - Matchen vraag & aanbod
 - Sociale kaart
 - Ondersteunen burger-participatie
- Central Column (Green Boxes):**
 - Formulieren
 - Agenda
 - Ondersteuning Zelfdiagnose
 - Ondersteunen buurt-initiatieven
 - Wijkteam content -> site
- Right Column (Yellow Boxes):**
 - TSA's
 - Zaak systeem
 - Business Intelligence
 - E- Facturen
 - Datawarehouse Beleidsinformatie
- Bottom Section (Green Boxes):**
 - Gegangsregistratie
 - Zakenregistratie
 - E-herkenning
 - Zaaksysteem
 - Berichten box
 - Documentatie
 - Aankomstregistratie
 - Afkomstregistratie
- Central Core (Green Boxes):**
 - KCC inzage
 - Beheer
 - Beheerskoppeling
 - Ontsluiten registraties & kerngegevens
 - Beheerskoppeling
 - Triage
 - Coördinatie en signalering MPG's
 - Verantwoording
 - Verantwoordingsysteem
 - Inkoop en contractbeheer
 - Inkoop & Contract administratie
 - Financiële afhandeling
 - Administratie
- Right Side (Green Boxes):**
 - Functionalist voor de interpartenarij
 - Specifieke ondersteuning
 - Ondersteunen inhoudelijke afhandeling
 - Bijwerken status van levering van product of dienst
 - Verantwoording
 - Leveren van verantwoordingsinformatie
 - Leveren van statistische informatie
 - Financiële Afhandeling
 - Declareren gemaakte diensten
 - Inzage in afhandeling declaraties
- Legend (Bottom Left):**
 - Onderdeel softwarecatalogus
 - Geen onderdeel softwarecatalogus
- Version (Bottom Right):** Versie 0.40

Klantcontact

- Website met diensten
- Status informatie + extra koppelingen
- Agenda / afspraakfunctie
- Melding 3^e partij
- Formulieren

Stimuleren zelfredzaamheid

- Ondersteuning zelfdiagnose
- Matchen van vraag & aanbod
- Sociale kaart
- Wijkteam content op de site
- Ondersteunen buurtinitiatieven
- Ondersteunen burgerparticipatie

Ondersteunen bij de Uitvoering

- KCC inzage
- Triagesysteem
- Zaaksysteem
- Opslaan en ontsluiten basis- en kerngegevens
- Taakspecifieke applicaties (PM)
- Signaalfunctie
- Coördinatie en signaleren MPG's

A0. verantwoording en controle

- Inkoop en Contractadministratie
- Zaaksysteem
- eHerkenning
- Berichtenbox voor bedrijven
- Datawarehouse
- Beleidsinformatie (PM)
- E-factureren
- Business Intelligence

Figuur: functieplaat voor geclusterd integraal

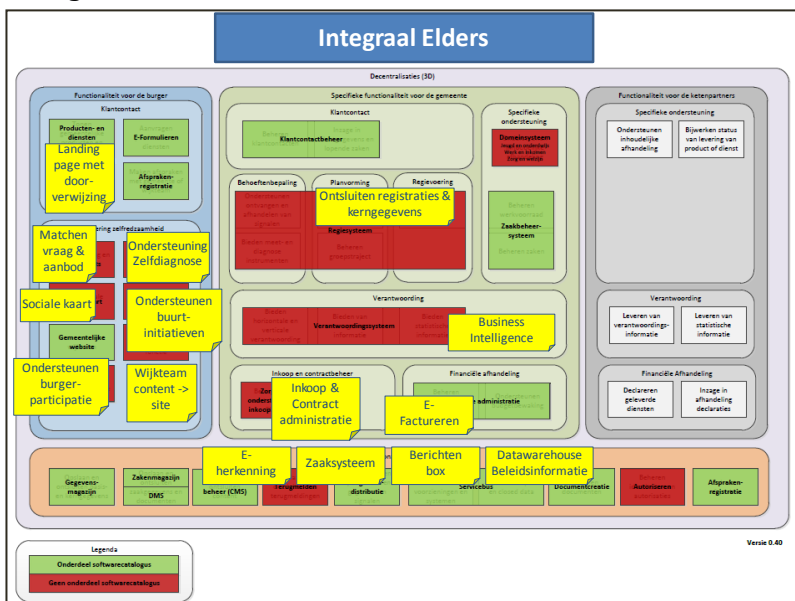
Het archetype geclusterd integraal komt in deze analyse naar voren als het meest kostbare archetype – voor wat betreft informatiekundige componenten. Dit wordt veroorzaakt door het gescheiden houden van de achterliggende processen in de verschillende domeinen (WMO, Werk&Inkomen en Jeugd), waardoor een aantal componenten complexer zijn, vaker voorkomen, of meer aanpassingen vergen. Er is in de analyse bijvoorbeeld vanuit gegaan dat voor dit archetype drie formulieren voor ‘melding derde partij’ geïmplementeerd moeten worden, drie agendafuncties moeten worden gecoördineerd, en drie zaaksystemen moeten worden gekoppeld. Hierdoor komen de kosten voor geclusterd integraal voor een gemeente (groot of klein) fractioneel hoger uit in dit archetype dan voor ‘totaal integraal’.

Gecclusterd integraal	groot	midden	klein
investeringen	1.943.000	1.255.000	919.000
structurele kosten	419.000	265.000	154.000

Kosten Geclusterd integraal -archetype voor een individuele gemeente (in €).

Een aantal van de bevroegde gemeenten geeft aan het archetype geclusterd integraal op het oog te hebben als 'eindscenario', waar vanuit een situatie van 'transitieproof' per 1-1-2015 naartoe gewerkt zal worden. In termen van investeringskosten zijn gelukkig de componenten van het archetype transitieproof in te passen in het archetype 'geclusterd integraal' – zodat daarmee niet of nauwelijks dubbele investeringen aan de orde zullen zijn. Wel komt vanuit de interviews een beeld naar voren dat de gemeenten die 'geclusterd integraal' beogen vaak niet de volledige scope (de volledige set componenten die daarvoor nodig zijn) in het vizier hebben.

Integraal Elders



Figuur: functieplaat voor Integraal Elders

Het Integraal Elders archetype is gebaseerd op een model waarin de activiteiten zijn uitbesteed, en de gemeente zich puur richt op een regiefunctie. De benodigde investeringen in (eigen) informatiekundige componenten zijn daardoor veel geringer (de helft van de investeringen, en 25% van de structurele kosten) dan bij het archetype geclusterd integraal.

Integraal Elders	groot	midden	klein
investeringen	841.500	630.500	502.000
structurele kosten	128.000	62.000	39.000

Kosten Integraal Elders-archetype voor een individuele gemeente (in €).

Het IKEA onderzoeksteam heeft drie observaties met betrekking tot het archetype "integraal elders":

- 1) Veel van de bevraagde gemeenten kiezen gedeeltelijk voor dit archetype: het domein Jeugdzorg wordt, veelal, in elk geval vooralsnog, buiten de gemeentelijke organisatie gehouden. Dit betekent voor een aantal componenten dat ook de informatiekundige kosten bij de ketenpartners worden gelegd (zie tweede punt). Op een aantal andere componenten – met name die componenten die gegevens uit de processen bij elkaar brengen – betekent dit complexiteit, of zelfs de onmogelijkheid om werkelijk integraal te opereren. Ook bij de inrichting van de wijkteams wordt door gemeenten soms gekozen voor een 'buiten de deur' strategie, waardoor zo een gemeente ongeacht de inrichting van de domeinen, qua archetype dicht bij "integraal elders" uit zal komen.
- 2) Het kostenplaatje van de informatiekundige behoefte lijkt een sterk argument vóór de keuze voor dit archetype. Echter men moet zich realiseren dat wanneer dezelfde functionaliteit verwacht wordt van een leverancier, deze waarschijnlijk dezelfde informatiekundige investeringen moet doen, en de kosten daarvoor zal

Integraal Elders: boodschappenlijst Klantcontact

- Landing page met verwijzing

Stimuleren zelfredzaamheid

- Ondersteuning zelfdiagnose
- Matchen van vraag & aanbod
- Sociale kaart
- Wijkteam content op de site
- Ondersteunen buurtinitiatieven
- Ondersteunen burgerparticipatie

Ondersteunen bij de Uitvoering

- Opslaan en ontsluiten basis- en kerngegevens

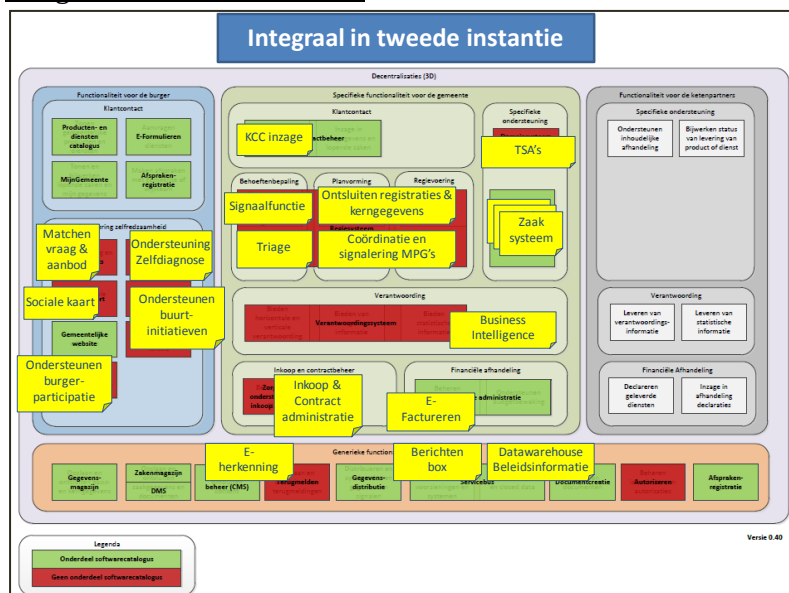
AO, verantwoording en controle

- Inkoop en Contractadministratie
- Zaaksysteem
- eHerkenning
- Berichtenbox voor bedrijven
- Datawarehouse
- Beleidsinformatie (PM)
- E-factureren

moeten doorrekenen in haar operationele prijs. Alleen wanneer een externe partij op dit gebied een voordeel heeft ten opzichte van een gemeente³⁷, en zij de gemeente laat 'meegenieten' van dit voordeel, zal het kostenplaatje per saldo lager uit kunnen vallen.

- 3) De definitie van het archetype 'Integraal Elders' zou op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd, vooral verschillend in *wat* er wordt uitbesteed. In deze analyse is ervan uitgegaan dat de uiteindelijke budgetverantwoordelijkheid niet kan worden uitbesteed – de gemeente blijft verantwoordelijk – waardoor een de componenten op het gebied van administratieve organisatie, verantwoording en controle als geheel onderdeel zijn van de behoeften voor dit archetype. Wanneer ook de financiële verantwoordelijkheid zou kunnen worden uitbesteed, is de behoefte aan deze onderdelen veel minder.

Integraal in tweede instantie



Geclusterd Integraal: boodschappenlijst

Klantcontact

Stimuleren zelfredzaamheid

- Ondersteuning zelfdiagnose
- Matchen van vraag & aanbod
- Sociale kaart
- Ondersteunen buurtinitiatieven
- Ondersteunen burgerparticipatie

Ondersteunen bij de Uitvoering

- KCC inzage
- Triagestelsysteem
- Zaaksysteem
- Opslaan en ontsluiten basis- en kerngegevens
- Taakspecifieke applicaties (PM)
- Signaalfunctie
- Coördinatie en signaleren MPG's

A0. verantwoording en controle

- Inkoop en Contractadministratie
- eHerkenning
- Berichtenbox voor bedrijven
- Datawarehouse Beleidsinformatie (PM)
- E-factureren

Figuur: functieplaat voor Integraal in 2^e instantie

Voor wat betreft de benodigde informatiekundige componenten, verschilt het archetype 'integraal in 2^e instantie' niet heel veel van 'totaal integraal'. Het belangrijkste verschil is dat in dit archetype het klantcontact-onderdeel geen focus krijgt: op dit gebied blijft alles bij het oude.

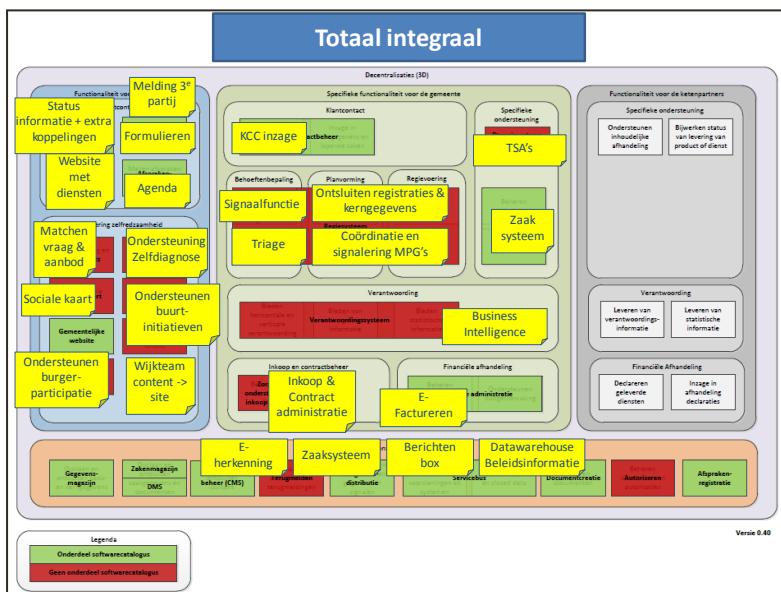
Integraal in 2e instantie	groot	midden	klein
investeringen	1.436.000	930.000	739.000
structurele kosten	303.000	200.000	109.000

Kosten Integraal in tweede instantie-archetype voor een individuele gemeente (in €).

In de gesprekken met gemeenten is dit archetype niet ter sprake gekomen.

³⁷ Bijvoorbeeld specifieke expertise, schaalgrootte, of reeds gedane investeringen.

Totaal Integraal



Figuur: Gemma-plaat voor Totaal integraal

Voor wat betreft de informatiekundige behoefte is het archetype 'totaal integraal' het meest veeleisende: alle genoemde componenten komen in dit archetype terug. Desondanks is dit archetype niet het meest kostbaar op informatiekundig gebied – omdat een aantal componenten in dit model efficiënt kunnen worden ingericht: er is sprake van één afspraakmodule en één achterliggend zaakstelsel zodat koppelingen op één plek gelegd kunnen worden.

Totaal integraal	groot	midden	klein
investeringen	1.943.000	1.248.000	911.000
structurele kosten	396.000	238.000	149.000

Kosten Totaal integraal-archetype voor een individuele gemeente (in €).

Geclusterd Integraal:

boodschappenlijst

Klantcontact

- Website met diensten
- Status informatie + extra koppelingen
- Agenda / afspraakfunctie
- Melding 3^e partij
- Formulieren

Stimuleren zelfredzaamheid

- Ondersteuning zelfdiagnose
- Matchen van vraag & aanbod
- Sociale kaart
- Wijkteam content op de site
- Ondersteunen buurtinitiatieven
- Ondersteunen burgerparticipatie

Ondersteunen bij de Uitvoering

- KCC inzage
- Triagestelsel
- Zaakstelsel
- Opslaan en ontsluiten basis- en kerngegevens
- Taakspecifieke applicaties (PM)
- Signaalfunctie
- Coördinatie en signaleren MPG's

AO, verantwoording en controle

- Inkoop en Contractadministratie
- Zaakstelsel
- eHerkenning
- Berichtenbox voor bedrijven
- Datawarehouse
- Beleidsinformatie (PM)
- E-facturatie

3 Conclusies Efficiency

Gemeenten kunnen substantieel besparen op de kosten voor de informatievoorziening in het sociaal domein door samen te werken. De subvraag bij dit onderzoek naar de kosten voor informatievoorziening in het sociaal domein heeft betrekking op deze vorm van efficiency. Hierbij is het belangrijk dat gemeenten zich rekenschap geven van het feit dat de mate van bereidheid tot het uniformeren van processen bepalend is voor de mate van efficiency die bereikt kan worden. Het gerealiseerde inzicht in de kosten voor een gemeente, bij de verschillende archetypen en voor verschillende omvang, is het uitgangspunt voor het antwoord op de vraag of we de benodigde en gewenste ontwikkelingen efficiënter (tegen lagere kosten) zouden kunnen (laten) uitvoeren. Daarbij hebben wij vijf mogelijke vormen van samenwerking onderkend: bestaande oplossingen, gezamenlijke ontwikkeling / inkoop, samenwerking, centrale ontwikkeling, en besparen op de uitvoering. De eerste vier gaan over kostenbesparingen in de kosten van de informatievoorziening, de laatste gaat juist over investeringen in informatievoorziening om daarmee (meer) kosten te besparen in de uitvoering.

Kostenbesparingen: bestaande oplossingen

Bij een aantal van de informatiekundige componenten zien wij onderdelen die bij sommige gemeenten al beschikbaar zijn, en door andere gemeenten zonder aanpassingen, of met minimale aanpassingen, bruikbaar zijn. Natuurlijk is de acceptatie (“not invented here”) van belang om te komen tot hergebruik van onderdelen die elders zijn gemaakt, maar de mogelijke kostenbesparingen zijn significant. Belangrijke gebieden waar op de in het tweede hoofdstuk weergegeven kostenniveaus bespaard kan worden zijn:

- 1) Formulieren: door veel gemeenten worden deze individueel ontwikkeld. Waar een kleine gemeente voor 6 formulieren (in twee van de drie domeinen) al op een kostenpost van € 60.000 moet rekenen (voor de bouw alleen) – zou het ‘lenen’ van 4 van deze formulieren, en het daarop alleen kleine aanpassingen doen voor lokale bijzonderheden (andere informatiebehoefte of indieningsvereisten) – zomaar tot een besparing van € 30.000 kunnen leiden.
- 2) Stimuleren zelfredzaamheid: een generieke regelhulp zal voor de meeste gemeenten vrijwel hetzelfde kunnen bevatten. Een eigen ontwikkeling van € 20.000 tot €40.000 kan vermeden worden door de regelhulp van een andere gemeente te lenen en te hergebruiken (met beperkte aanpassingskosten).
- 3) Triagesysteem: een serieuze kostenpost, die vooral wordt veroorzaakt door capaciteitsbehoefte om de processen en beslisbomen uit te schrijven. Wanneer de processen tussen gemeenten vergelijkbaar zijn, kan de inhoud van het triagesysteem worden uitgewisseld - weer met de optie van kleine aanpassingen. Dit kan een kleine gemeente al € 100.000 aan kosten vermijden (of, realistischer: het voor een kleine gemeente haalbaar maken om dit ook in te richten), voor een grote gemeente misschien wel het dubbele.

Kostenbesparingen: gezamenlijke ontwikkeling of inkoop

Op componenten die ofwel nog ontwikkeld moeten worden, ofwel die extern worden ingekocht zal het niet mogelijk zijn om bestaande oplossingen ‘gratis’ te gebruiken: hier moeten de kosten worden gedeeld, of zal een leverancier een vergoeding vragen voor de

te leveren oplossing. Het hierin samen optrekken van gemeenten kan echter wel tot grote kostenvoordelen leiden, bijvoorbeeld bij de volgende componenten:

- 1) De hiervoor genoemde formulieren, kunnen gezamenlijk worden ontwikkeld, tegen sterk gereduceerde kosten per deelnemer: Als een formulier bouwen 10 mandagen kost, en het op maat maken van een generiek ontwikkeld formulier 2 mandagen, en elke gemeente 6 formulieren nodig heeft, kost individuele ontwikkeling € 60.000. Gezamenlijke ontwikkeling door 3 gemeenten kost dan € 22.000 per gemeente, en gezamenlijke ontwikkeling door 10 gemeenten nog slechts € 8.000 per gemeente. Dezelfde relatieve besparingen zijn te realiseren op ontwikkeling van de ondersteuning zelfredzaamheid en het triagesysteem.
- 2) Voor matching van vraag en aanbod zijn goede tools beschikbaar in de markt en bij gemeenten. Door bredere deelname aan bestaande concepten worden de ontwikkelkosten gedeeld en de beheerkosten (per gemeente) verminderd.
- 3) Aan de kant van de financiële afhandeling (inkoop, contractering en verwerking) zien we dat veel gebruik gemaakt wordt van generieke pakketten (deze zijn niet branche-specifiek). Nu is er eigenlijk behoefte aan branche-specifieke oplossingen die gezamenlijk georganiseerde gemeenten waarschijnlijk efficiënter en voordeliger geïmplementeerd kunnen krijgen bij deze leveranciers.
- 4) Ook waar leveranciers een prijsmodel hanteren op basis van kosten per inwoner, kan een inkoopcombinatie van gemeenten betere voorwaarden onderhandelen dan een alleen opererende gemeente.

Kostenbesparingen: samenwerken

Een aantal gemeenten kiest ervoor om in de uitvoering van het Sociaal Domein samen te werken. Wanneer deze samenwerking efficiënt is ingericht, leidt dit ertoe dat ook de informatiekundige ondersteuning voor deze samenwerking eenduidig kan worden ingericht. We nemen als voorbeeld een gezamenlijke uitvoeringsdienst in het noorden van het land: zij voeren taken uit voor 8 gemeenten met een gezamenlijk inwonertal van ongeveer 85.000. Zouden we aannemen dat de volledige scope van het sociaal domein (zowel WMO als Werk&Inkomen als Jeugdzorg) door deze dienst beheerd zou worden, dan zou – op basis van de berekeningen in dit model – de overgang naar het archetype “integraal in tweede instantie” ongeveer € 1,0 mln. aan eenmalige investeringen en ongeveer € 0,2 mln. aan structurele kosten vergen. Als de 8 betrokken gemeenten niet zouden samenwerken en elk individueel naar dit niveau zouden willen, dan zou dit in totaal (voor de 8 gemeenten) een investering vergen van bijna € 6 mln., en een structureel kostenniveau van bijna € 0,9 mln.

Kostenbesparingen: centrale ontwikkeling

Centrale ontwikkeling van informatiekundige componenten wordt door gemeenten enigszins huiverig bekeken. Binnen de componenten die van belang zijn in de ondersteuning van het sociaal domein zijn een aantal elementen besproken: eHerkenning (als landelijk gecoördineerde functionaliteit), en Berichtenbox voor Bedrijven. Zeker voor eHerkenning zien we een duidelijke business case, waar een bevraagde gemeente voor een eigen oplossing ruimschoots meer uitgeeft dan wat via een eHerkenning oplossing nodig zou zijn. De Berichtenbox voor Bedrijven lijkt eerder gunstig als het gebruik gecombineerd wordt met andere domeinen binnen de gemeente (bijvoorbeeld vergunningverlening). Voor het sociaal domein bestaan al andere

oplossingen met soortgelijke functionaliteit, maar die zouden niet generiek over andere processen in de gemeente geïmplementeerd kunnen worden.

Efficiency: door investeringen besparen in de uitvoering

De nu te bespreken besparingsmogelijkheid wijkt duidelijk af van de hierboven besproken vier routes: Investerings in een aantal van de onderzochte componenten kan leiden tot sterke kostenreducties in de ondersteunde processen. Besparingen in de uitvoering worden in dezen niet bedoeld als vermindering van de “handen aan het bed” zoals vaak gevreesd wordt, hier wordt bedoeld: efficiëntie in de uitvoeringsprocessen. In de gesprekken met gemeenten zien we dat een aantal partijen op dit moment de focus legt op het op orde krijgen van het minimum noodzakelijke scenario voor 1 januari 2015. Het is de verwachting dat daarna ook voor deze gemeenten ruimte ontstaat om processen te optimaliseren: uit dit onderzoek komen verschillende mogelijkheden naar voren:

- 1) Aan de voorkant van het proces: door verbeteringen in de informatievoorziening naar de burger (informatie op de website, statusinformatie van cliënt, afspraakfunctie) en volledige implementatie van e-formulieren kan op het gebied van eenvoudige en enkelvoudige ondersteuning een efficiënt proces worden ingericht. De investeringen hiervoor zijn vrij hoog – volgens onze berekeningen € 150-200.000 voor een kleine gemeente, vooral te besteden aan het ontwikkelen van formulieren. De kleinere partijen zouden dan moeten zoeken naar samenwerking (zie eerder) om de kostenkant van deze investeringen te reduceren.³⁸
- 2) Op het gebied van het stimuleren van zelfredzaamheid: de gedachte dat grotere zelfredzaamheid leidt tot minder druk op de zorgbudgetten ligt aan de basis van de decentralisatiegedachte. Door goede informatiekundige ondersteuning kan een bijdrage geleverd worden aan deze reductie. Investerings in zelfdiagnosetools en matching van vraag en aanbod zonder (financiële) tussenkomst van de gemeente zullen vooral kunnen leiden tot verminderde zorgbehoefte. De investeringen zijn relatief gering in verhouding tot de omvang van de zorgbudgetten, vooral voor de grote gemeenten (zie voorbeelden hieronder).³⁹

Grote gemeente: stel, een grote gemeente (150.000 inwoners) heeft een zorgbudget van € 90 mln. per jaar. Als goede zelfdiagnose en matching een reductie in de zorgbehoefte van een half procent (!) kan bewerkstelligen, wordt op de zorgkosten € 450.000 bespaard, tegen een kostenplaatje van € 50.000 éénmalig en € 60.000 structureel.

Kleine gemeente: een kleine gemeente (15.000 inwoners) heeft een zorgbudget van € 9 mln. per jaar. Als goede zelfdiagnose en matching een reductie in de zorgbehoefte van een half procent (!) kan bewerkstelligen, wordt op de zorgkosten € 45.000 bespaard, tegen een kostenplaatje van € 25.000 éénmalig en € 20.000 structureel.

³⁸ Het ligt niet binnen de scope van deze analyse om de baten van deze investering te berekenen. In algemene zin kan gesteld worden dat te verwachten is dat een betere digitale informatievoorziening zal leiden tot een verminderde druk op de volgende – duurdere – contactkanalen: balie, klantcontactcentrum en wijkteam.

³⁹ In het verlengde van de vorige noot: het berekenen van de baten ligt niet binnen de scope van deze analyse. De in de voorbeelden genoemde bedragen zijn zuiver als indicatie of voorbeeld bedoeld.

Eén van de bevraagde grote gemeenten gaat hierin zelfs zover dat zij overwegen een investering te doen van € 0,5 mln. in de ontwikkeling van een sociale kaart, met de verwachting dat deze ontwikkeling een besparing in de uitvoering bewerkstelligt van € 1 mln.

- 3) In de ondersteuning van de eigen processen zullen investeringen in informatievoorziening tot lagere uitvoeringskosten leiden: door informatievoorziening vanuit de zaaksystemen aan het KCC kan door dit KCC een deel van de vragen worden ‘afgevangen’ – en efficiënt worden opgelost. Goede informatievoorziening aan de wijkteams en professionals ‘in het veld’ leidt tot betere beslissingen, dus doelmatiger bestedingen. Tot slot zien we dat investeringen in gegevenskoppelingen het aantal bevestigingen van de bronnen (basisregistraties) door het eigen apparaat (de taakspecifieke backoffice) sterk kan reduceren. Een tegenargument is dat sommige bevestigingen slechts heel sporadisch voorkomen, toch is het de moeite waard om te zoeken naar efficiency in dit proces. Wanneer deze ontwikkelingen generiek worden ingericht, kan de organisatie daar ook buiten het sociale domein baat bij hebben.
- 4) De verwachting bij het onderzoeksteam, en bij een aantal van de bevraagde gemeenten, is dat zal blijken dat de afhandeling van inkoop, levering, facturering, betaling en verantwoording een grote druk gaat leggen op de verantwoordelijke afdelingen binnen de gemeenten, terwijl hiervoor in de markt zeer efficiënte oplossingen beschikbaar zijn. Het bedrijfsleven is veel verder dan veel gemeenten in het verwerken van massale stromen transacties – en de daar gebruikte processen en ondersteuningsmiddelen zouden door gemeenten bestudeerd en ingezet kunnen worden om op een efficiënte manier de kostenstromen te beheren. Het is sterk aan te bevelen om hierbij zo mogelijk naar een geïntegreerde inrichting van het proces te gaan: het implementeren van individuele ‘bouwstenen’, zoals e-factureren, of verbeterd contractbeheer, zal beperkte efficiencyvoordelen bewerkstelligen, waar een integrale ‘opschaling’ van de functionaliteit tot zeer grote efficiencyvoordelen kan leiden. Een belangrijke bijkomstigheid hier is dat een gebrekkige inrichting van de financiële managementfunctie risico’s met zich meebrengt, die door een integrale ‘opschaling’ kunnen worden beperkt.⁴⁰

⁴⁰ Zie ook ‘Nadere aandachtspunten’.

4 Nadere aandachtspunten

Ten behoeve van de vraagstelling in het IKEA onderzoek, heeft het team tien discussies gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en samenwerkingsverbanden. In deze discussies is behalve een schat aan informatie met betrekking tot de verwachtingen, plannen en bevindingen op het gebied van kosten voor informatiekundige componenten, ook een scala aan andere informatie naar boven gekomen. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan een aantal onderwerpen die niet direct in de scope van het onderzoek liggen, maar de aandacht hebben getrokken van het onderzoeksteam:

Archetypen

Bij het kostenhoofdstuk van deze analyse is een weergave opgesteld van de kosten voor een doorsnee (grote, middelgrote of kleine) gemeente voor elk archetype. In de gesprekken met gemeenten heeft het onderzoeksteam echter gemerkt dat elke bevroegde gemeente in meer of mindere mate kiest voor een mengvorm van verschillende archetypen. Daarbij geven de meeste gemeenten aan te kiezen voor een groeimodel: eerst transitieproof per 1 januari, om daarna te groeien naar een meer integraal model. Een aantal observaties op het gebied van archetypen:

- Transitieproof is (voor de nabije toekomst) het meest genoemde archetype.
- Integraal in tweede instantie wordt als inrichtingsmodel door geen van de bevroegde gemeenten genoemd als een beoogd model.
- Bijna elke gemeente heeft elementen van “integraal elders” in haar model: het jeugdzorgdomein blijft bij de meeste bevroegde gemeenten buiten de eigen organisatie geplaatst. Ook de wijkteams worden in een aantal gevallen ‘extern’ ingericht.
- De gemeenten die nu voor ‘transitieproof’ kiezen- meestal als korte-termijn status – lijken wel al van plan te investeren in een aantal additionele componenten, bijvoorbeeld op het gebied van klantcontact en ondersteuning van zelfredzaamheid. Op het gebied van financiële afhandeling lijkt juist niet geïnvesteerd te worden, per 1 januari 2015.⁴¹
- Het archetype ‘totaal integraal’ lijkt voor bijna geen gemeente haalbaar: slechts één gesproken gemeente lijkt een integraal regiesysteem te willen implementeren. De meeste gemeenten houden ten minste één domein buiten de deur.

Het lijkt dat gemeenten, los van het archetype waar hun gewenste organisatie-inrichting het meest op lijkt, kiezen om te investeren in een aantal ‘optionele’ componenten. We zouden dit kunnen zien als een ‘opt in’ keuze. De kosten van deze componenten zijn in deze analyse steeds meegenomen: bijvoorbeeld prefill van formulieren, ondersteuning van buurtinitiatieven, KCC-inzage, een geautomatiseerde signaalfunctie en e-factureren. Hier lijkt de werkelijkheid (zoals weergegeven door de bevroegde gemeenten) anders dan de binaire keuze (wel/niet) in de archetype-systematiek.⁴²

⁴¹ Zie ook de conclusie van “Informatieanalyse sociale wijkteams”, KING, Juni 2014.

⁴² Natuurlijk is dit ook precies de bedoeling van de archetypen: een gestileerde weergave van de mogelijke keuzen die een gemeente kan maken.

Risico's van transitieproof

Vanuit de cijfermatige benadering van het IKEA onderzoek is de conclusie helder dat het archetype transitieproof verreweg het minst kostbare alternatief is. Bij deze conclusie moeten echter twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst:

- 1) De uitkomsten van het IKEA onderzoek zijn alleen de *informatiekundige* kosten. Het is zeer wel mogelijk, en in lijn der verwachting van het onderzoeksteam, dat in veel gevallen de lagere informatiekundige kosten teniet gedaan worden, of worden overtroffen door hogere uitvoeringskosten. Omgekeerd gesteld: er zijn waarschijnlijk bovenop de minimum ontwikkelingen ten behoeve van het transitieproof-archetype voor elke gemeente business cases te maken voor rendabele investeringen in verdere informatiekundige ondersteuning. Het transitieproof archetype kan daarmee nog wel een bewuste, doordachte keuze zijn vanuit operationeel perspectief (bijvoorbeeld een beperkte verandercapaciteit in de beperkt resterende tijd), vanuit bedrijfseconomisch perspectief is het zeer de vraag of transitieproof als welbedoordacht bewust gekozen alternatief naar boven zou kunnen komen.
- 2) De zeer beperkte ontwikkeling ten behoeve van het archetype transitieproof brengt een aantal risico's met zich mee. Op het gebied van klantcontact en zelfredzaamheid zullen geen ontwikkelingen gedaan worden, en zal dus ook geen besparing in de uitvoering plaats vinden, anders dan door het verminderen van de hoeveelheid zorg (of de kwaliteit ervan). Op het gebied van de ondersteuning van de eigen operatie vindt bijna geen ontwikkeling plaats, en zal dus ook niet efficiënter gewerkt kunnen worden, anders dan meer doen met minder mensen. En ook op het vlak van verantwoording, zowel financieel als kwalitatief en inhoudelijk, wordt bij dit archetype niet ontwikkeld⁴³, waardoor risico's ontstaan: de budgetten zijn groot, de leveranciers talrijk, de producten en diensten gevarieerd, en er is geen goede controle mogelijk vanuit de gemeente op kosten, levering, kwaliteit van diensten, doelmatigheid, output en outcome. Als er al enige mate van verantwoording op te stellen is, zal dit zijn op een tijdstip lang na afloop van de rapportageperiode, waardoor adequaat sturen met deze informatie niet aan de orde zal zijn.

Gegevenskoppelingen

In de gesprekken met gemeenten lijkt een terugkerend onderwerp dat gemeenten zich weinig zorgen lijken te maken over gegevenskoppelingen en knooppunten (zoals weergegeven in aanname #8). Zowel het nut als de noodzaak van koppelingen met basisregistraties wordt betwist, of in ieder geval niet van toegevoegde waarde gezien.⁴⁴ Het nut wordt als beperkt gezien, veelal omdat de te koppelen gegevens vaak slechts incidenteel gewenst zijn, en men in dat geval bijvoorbeeld "wel even met de RDW belt ...". De noodzaak wordt niet beleefd omdat alle noodzakelijke gegevens "nu toch ook wel in de TSA's aanwezig zijn", of "deze gegevens veelal in SUWInet beschikbaar zijn". De voordelen van gegevenskoppelingen, vooral 'integrale gegevenskoppelingen' waarmee het hele proces van oriëntatie door burger tot verantwoording van levering door leverancier consistent van actuele brongegevens is voorzien, worden daarmee niet gezien. Daarnaast worden de risico's van gebruik van

⁴³ Zeker als ook nog eens niet geïnvesteerd wordt in de opschaling van inkoop- en contractadministratie.

⁴⁴ Zie ook: "Analyse privacyaspecten gegevens-uitwisseling", PWC, 10 april 2014.

eigen gegevens, opgaven van burgers, en ‘oneigenlijk gebruik’ van SUWInet in domeinen waar zij niet voor bedoeld is, niet onderkend.

Focus op regiesysteem

In de gesprekken met gemeenten komt het beeld naar voren dat voor een deel van de gemeenten de ontwikkelingen beperkt worden tot de aanschaf van een regiesysteem, alsof het invullen van de regierol, en de verantwoordelijkheden die de decentralisaties met zich mee brengen, worden opgelost door dat systeem alleen. De aangeboden regiesystemen⁴⁵ bieden uitgebreide en verschillende functionaliteiten, die niet alleen sec de regiefunctie zoals in deze analyse beschreven vervullen, maar ook bijvoorbeeld ruimte geeft voor de triagefunctie, afspraken maken, en de zelfredzaamheidsmatrix. Door de aanschaf van een regie-applicatie is de rol echter nog niet ingevuld, en door de implementatie in aanvulling op de bestaande systemen (TSA's, zaakfunctionaliteit) wordt ook de integraliteit niet noodzakelijk bevorderd.

Focus op applicaties

Ook op andere componenten buiten de regiefunctie komt bij de bevroagde gemeenten soms een focus naar voren op de aanschaf of ontwikkeling van applicaties. Het onderzoek heeft zich natuurlijk gericht op de informatiekundige ondersteuning, maar zelfs in deze nauwe focus op IT is meer nodig dan alleen de aanschaf van de juiste applicaties: ze moeten worden ingericht, gevuld met informatie, gekoppeld en ingebed in de processen van de organisatie (of omgekeerd). Uit dit onderzoek komt nog niet naar voren dat daar voldoende aandacht voor is. De kosten voor deze activiteiten, hoewel berekend in dit onderzoek, lijken voor veel gemeenten nog niet voorzien.

Afwijkende inrichting van de klantcontact-kant

Bij één van de bevroagde gemeentes werd een mogelijk interessante, afwijkende inrichting van de klantcontact-kant aangetroffen. VISD en daarmee IKEA gaan uit van een model waarin één gemeentelijke website gevoed wordt met informatie vanuit verschillende basisregistraties en gemeentelijke gegevensbronnen, om vervolgens de burger via inkijk en e-formulieren in staat te stellen informatie te verstrekken die wordt gedeeld met de achterliggende taakspecifieke applicaties. Deze gemeente heeft er voor gekozen om al haar TSA-leveranciers een eigen Frontoffice-applicatie (website- of component) te laten bouwen, en deze te integreren in de gemeentelijke website. Dit verhoogt de ontwikkelkosten van deze websites (of de integratie ervan), maar neemt de noodzaak weg om aan de Frontoffice kant gegevenskoppelingen en ontvangst-mogelijkheden (servicebus) in te richten, als deze koppelingen al aan de TSA kant tot stand zijn gekomen.

Voor de burger is dit een ‘integraal’ oplossing (hij ziet immers één website), maar op de achtergrond draait een ‘geclusterde’ oplossing.⁴⁶

⁴⁵ Marktscan 3D- Regiesystemen, Native Consulting BV, april 2014.

⁴⁶ Recent is KING het project 'Dienstverlening en 3D's' opgestart. Het project ondersteunt gemeenten bij het (her)inrichten van de dienstverlening in het kader van de decentralisaties.

Zelfredzaamheid als speerpunt

Ondersteuning van zelfredzaamheid wordt gezien als een van de pijlers onder het succes van de decentralisaties: door groeiende zelfredzaamheid zal het beslag op de voorzieningen af kunnen nemen. Afgezien van het archetype transitieproof is in alle archetypen dan ook volle aandacht voor de informatiekundige ondersteuning daarvan. Één van de bevroagde gemeenten maakt echter een bewuste beleidskeuze om de ontwikkeling van zelfredzaamheid niet informatiekundig te ondersteunen, maar om haar wijkteams hiervoor in te zetten. Daardoor kan zij aan de ene kant de informatiekundige kosten op dit gebied vermijden. Aan de andere kant zal deze gemeente rekening moeten houden met een relatief grotere druk op haar wijkteam, voor de interactie met mensen die ook zonder tussenkomst zichzelf zouden moeten kunnen redden.

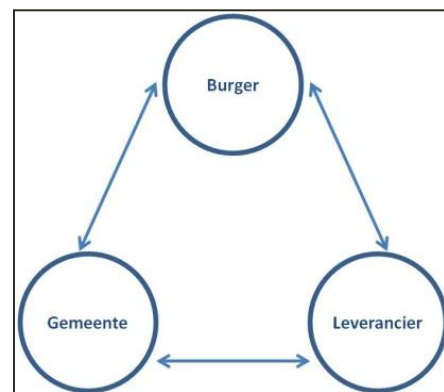
Interactiemodel

Gemeenten bevinden zich – of gaan zich bevinden – in een spanningsveld van drie stakeholders met verschillende – tegenstrijdige - belangen: Burger, leverancier en gemeente (zie figuur hiernaast).

- De *burger* wil graag zo hoog mogelijke kwaliteit zorg, en alle zorg die zijn percipieert nodig te hebben (of recht op te hebben), en gedraagt zich niet altijd kosten-bewust
- De *leverancier* is commercieel: wil financieel resultaat dus veel zorg leveren, tegen zo laag

mogelijke kostprijs, en zo hoog mogelijke verkoopprijs

- De *gemeente* wil (moet) kosten besparen en zo hoog mogelijke kwaliteit geleverd krijgen voor haar burgers.



Figuur: spanning tussen de stakeholders

Het lijkt dat bij de bevroagde gemeenten, en bij gemeenten over het algemeen, de notie dat deze verschillende belangen tot spanningen leiden, niet sterk vertegenwoordigd is. Wanneer deze belangen niet goed voorzien worden, kan dat leiden tot voor de maatschappij ongewenste uitkomsten. Er wordt veel gesproken over 'samenwerken met de leveranciers om tot goede afspraken te komen' en 'omdenken' bij de burgers, van het perspectief van 'recht op een voorziening' naar 'behoefte aan een oplossing'.

De combinatie van deze blindheid voor tegenstrijdige belangen, en de ook in de vorige paragraaf beschreven geringe aandacht voor het financiële apparaat en de mogelijkheden voor tijdige verantwoording / sturingsinformatie, zou kunnen leiden tot snelle en scherpe kostenoverschrijdingen.

Kritische marktbenadering

Een aantal onderzochte informatiekundige componenten bestaan in de kern uit een extern aangekochte applicatie. De marktplaatsfunctie bijvoorbeeld (matching van vraag en aanbod), en de regiefunctionaliteit worden op dit moment door verschillende aanbieders aangeboden. Daarbij is het opvallend dat er grote variëteit is in prijszetting ten opzichte van de geleverde functionaliteit. De twee gehoorde applicaties voor

marktplaatsfunctie (samen goed voor zo'n 10% van de gemeentemarkt) kosten elk (los van de inrichting) € 0,25 per inwoner per jaar. De licentie voor de regiefunctionaliteit, aangeboden door één van de grote gemeentelijke IT leveranciers, kost ook € 0,25 per inwoner per jaar. Een discussie en open communicatie tussen de gemeenten over prijsniveaus en geboden functionaliteit zou tot efficiënte inkoop door gemeenten kunnen leiden.

Samenwerken

In de analyse van efficiency-mogelijkheden van het IKEA onderzoek zijn verschillende samenwerkingsvormen naar voren gekomen die zouden kunnen leiden tot besparingen, of lagere uitgaven voor de nodige informatiekundige componenten. In de toetsing van de onderliggende aanname (als kosten gedeeld kunnen worden door meerdere partijen, zullen de kosten per partij lager worden) bij de gemeenten, heeft het onderzoeksteam echter gemengde signalen opgevangen, van zeer positief tot overwegend negatief. Er is wel consensus dat "we zouden moeten samenwerken", maar het resultaat van eerdere samenwerkingen is bij sommige gemeenten niet positief:

- Één gemeente is recent bestuurlijk gefuseerd. Daar is de samenwerking, door de bestuurlijke eenparigheid, een succes op het gebied van kostenbeheersing.
- Één gemeente (groep) heeft de activiteiten op de betrokken domeinen uitbesteed aan een Gemeenschappelijke Regeling. Door de focus van de GR op één aandachtsgebied (sociaal beleid) is de besluitvorming en uitvoering efficiënt.
- Één gemeente werkt in verschillende verbanden samen met verschillende groepen andere gemeenten, en heeft daardoor moeite om de kostenbesparingen door schaalgrootte niet te laten tenietdoen door de kosten van 'couleur locale', overleg en afstemming.
- Één gemeente (groep) werkt samen in een uitvoeringsdienst, maar de verdeling van verantwoordelijkheden is nog niet helder: het is nog niet precies zeker welke gemeenten meedoen in de uitvoeringsdienst, en op welke terreinen. De uitvoeringsdienst lijkt zich erop te moeten richten om verschillende gekozen archetypen tegelijkertijd te ondersteunen. Het lijkt in dit laatste voorbeeld dat de tijdigheid van de implementatie van gekozen oplossingen gehinderd wordt door de samenwerking, en dat de kostenvoordelen door schaalgrootte geheel teniet gedaan zullen worden door lokale variëteit in uitvoeringskeuzes.

Het lijkt dat samenwerkingsinitiatieven een betere kans van slagen hebben om de kostenvoordelen door schaalgrootte te bereiken hoe meer zij:

- Gestructureerd en éénparig worden bestuurd.
- Een strikte uniformiteit in uitvoeringsmodel kunnen afdwingen.

Functionaliteiten buiten het model

Naast de informatiekundige componenten die in het IKEA model zijn opgenomen als voorwaarden bij de implementatie van de verschillende archetypen, zijn in het onderzoek door de bevraagde gemeenten soms ook andere functionaliteiten genoemd. Één gemeente is bijvoorbeeld aan het investeren in 'big data': een datawarehouse, en analysetools om de gegevens om te zetten in relevante informatie. Een andere gemeente (en met hen ongeveer 40 gemeenten in den lande) hebben een operationele management-tool aangeschaft en geïmplementeerd dat vanuit een operationele rol in

het WMO domein (een TSA dus), zaakfunctionaliteit, informatievoorziening, een klantbeeld, agendafunctie, contractbeheer, kostenvalidatie en Business Intelligence behelst. Op een heel ander vlak zien we bijvoorbeeld ook ontwikkelingen van apps voor de burger.

Voor elk van deze ontwikkelingen doen sommige gemeenten investeringen (x) en verschaffen zij zich extra functionaliteit (y). Dit om aan te geven dat het palet aan functionaliteiten, of componenten, zoals in deze analyse is besproken, niet een op zichzelf staand metasysteem is – het is onderdeel van het totale pakket aan gemeentelijke applicaties en moet ook als zodanig beschouwd worden.